

DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE  
PROBLEMATIK DER PRIVATISIERUNG  
UND KOMMERZIALISIERUNG  
VON RUNDFUNK UND FERNSEHEN

Klaus Volle

---

1967





Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41546619\\_0060](https://archive.org/details/IA41546619_0060)



DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE PROBLEMATIK  
DER PRIVATISIERUNG UND KOMMERZIALISIERUNG  
VON RUNDFUNK UND FERNSEHEN

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte  
durch die  
Rechtswissenschaftliche Fakultät der Ruhr-Universität Bochum

vorgelegt von  
Klaus Volle  
aus Bochum

|                        |                                   |
|------------------------|-----------------------------------|
| Dekan:                 | Professor Dr. Kurt H. Biedenkopf  |
| Erstberichterstatter:  | Professor Dr. Otto Kimminich      |
| Zweitberichterstatter: | Professor Dr. Wilhelm Wertenbruch |

Tag der mündlichen Prüfung: 27. 1. 1967

# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                         | Seite |
|-------------------------------------------------------------------------|-------|
| § 1 Problemstellung der Arbeit                                          | 1     |
| A. Die Zeitungsangriffe                                                 | 1     |
| B. Die Zeitungsverlegerdenkschrift                                      | 2     |
| C. Der Zeitungsverlegervorschlag                                        | 2     |
| D. Der Antrag auf Änderung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb | 5     |
| E. Zusammenfassung                                                      | 6     |
| § 2 Die derzeitige Organisationsform des Rundfunks                      | 6     |
| A. Definition "Rundfunk"                                                | 6     |
| B. Die Rundfunkanstalten                                                | 7     |
| 1. Die Anstalten                                                        | 7     |
| 2. Das Organisationsschema                                              | 9     |
| § 3 Die Wirkungsweisen und Auswirkungen des Rundfunks                   | 11    |
| A. Die Theorie vom Machtregal des Staates und der Macht des Rundfunks   | 12    |
| B. Die psychologische Wirkungsweise der Massenkommunikationsmittel      | 13    |
| 1. Das Feldschema                                                       | 14    |
| 2. Die Interdependenzen des Kommunikationsfeldes                        | 15    |
| C. Das Dritte Reich als Beispiel                                        | 19    |
| 1. Der Rundfunk                                                         | 20    |
| 2. Die Presse                                                           | 23    |
| 3. Die übrigen Massenkommunikationsmittel                               | 25    |
| 4. Zusammenfassung                                                      | 26    |
| § 4 Grundgesetze und Einrichtungsgarantie                               | 27    |
| A. Die klassische Grundrechtsinterpretation                             | 27    |
| B. Ansätze zu institutionellem Denken                                   | 28    |
| C. Die Einrichtungsgarantien des Grundgesetzes                          | 30    |
| § 5 Art. 5 Abs. 1 GG und die Einrichtungsgarantie für die Presse        | 32    |
| A. Pressefreiheit                                                       | 32    |
| 1. Der Ansatz Ridders                                                   | 33    |
| 2. Der Ansatz des Bundesverfassungsgerichtes                            | 35    |
| 3. Der Ansatz Scheuners                                                 | 35    |
| B. Massenkommunikationsmittel und öffentliche Aufgabe                   | 36    |
| 1. Politische Meinungsbildung durch Massenkommunikation                 | 36    |
| 2. Die Massenkommunikation als "öffentliche Aufgabe" in der Demokratie  | 38    |

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. Die Ansichten gegen das institutionelle Verständnis                         | 41 |
| 4. Zusammenfassung                                                             | 46 |
| C. Der Garantiehinhalt der Pressefreiheit                                      | 47 |
| § 6 Art. 5 Abs. 1 GG und seine Auswirkung auf den Rundfunk                     | 49 |
| A. Die Rundfunkfreiheit als Einrichtungsgarantie                               | 49 |
| B. Der Garantiehinhalt der Einrichtungsgarantie                                | 52 |
| 1. Gewohnheitsrechtliche Organisationsform                                     | 53 |
| 2. Die scheinbar mehrdeutigen Aussagen des Fernsehurteils                      | 54 |
| 3. Zusammenfassung                                                             | 57 |
| § 7 Die zwei Organisationssysteme des Rundfunks                                | 58 |
| A. Das Koordinationssystem                                                     | 59 |
| 1. Regionalsender                                                              | 60 |
| 2. Zeitliche Aufteilung                                                        | 60 |
| B. Das Integrationssystem                                                      | 63 |
| § 8 Die drei Grundorganisationsformen des privatisierten Rundfunks             | 64 |
| § 9 Privatisierung und unbegrenzte Kommerzialisierung                          | 67 |
| A. Staatspolitische Bedenken gegen die unbegrenzte Kommerzialisierung          | 67 |
| B. Kommunikationsspezifische Bedenken gegen die unbegrenzte Kommerzialisierung | 73 |
| C. Zusammenfassung                                                             | 75 |
| § 10 Privatisierung und unbegrenzte Kommerzialisierung                         | 76 |
| § 11 Privatisierung ohne Kommerzialisierung                                    | 79 |
| § 12 Die Funkwerbung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten              | 80 |
| A. Die Theorie Ipsens                                                          | 82 |
| B. Die Gegenmeinung Hamanns                                                    | 85 |
| C. Zusammenfassung                                                             | 85 |
| § 13 Der Zeitungsverlegervorschlag                                             | 86 |
| A. Verfassungsrechtliche Bedenken                                              | 86 |
| B. Unvereinbarkeit mit der Rechtsgrundlage der Anstalt, dem Staatsvertrag      | 87 |
| § 14 Zusammenfassung der Untersuchungen                                        | 87 |

- |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Albrecht, Alfred                                                                                | "Rechtsstaat" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", 6. Aufl., Bd. VI, Freiburg 1961, Sp. 685 - 705                                                                                                         |
| Anschütz, Gerhard / Thoma, Richard (Hrsg.)                                                      | "Handbuch des Deutschen Staatsrechts", Bd. I Tübingen 1930, Bd. II Tübingen 1932                                                                                                                                           |
| Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland | "Rundfunkanstalten und Tageszeitungen - Eine Materialsammlung", Dokumentation 2: Parlamentarische Diskussion, Frankfurt 1965                                                                                               |
| Austin, John                                                                                    | "Lectures on Jurisprudence; or, the Philosophy of Positive Law", Bd. I u. II, London 1832                                                                                                                                  |
| Barth, Nikolaus                                                                                 | "Der Laser und seine Anwendung in Naturwissenschaften, Medizin und Technik", Teil II, in "Umschau in Wissenschaft und Technik", 66. Jahrg. 1966, Heft 6 vom 15. 3. 66, S. 183 - 189                                        |
| Bauer, Wilhelm                                                                                  | "Die öffentliche Meinung und ihre geschichtlichen Grundlagen", Tübingen 1914                                                                                                                                               |
| Bausch, Hans                                                                                    | "Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik", Tübingen 1956                                                                                                                                             |
| Bettermann, Karl August                                                                         | "Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation - Kritische Bemerkungen zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts" in DVBl. 1963, S. 41 ff.                                                                               |
| Bild-Zeitung                                                                                    | vom 31. 1. 62, S. 5<br>5. 3. 62, S. 1 + 2<br>10. 4. 62, S. 2<br>23. 6. 62, S. 1<br>15. 12. 62, S. 1<br>14. 2. 63, S. 1<br>19. 3. 63, S. 6<br>18. 7. 63, S. 1<br>30. 11. 63, S. 1 + 2<br>5. 12. 63, S. 1<br>6. 12. 63, S. 1 |

- Bodenheimer, Edgar "Gewohnheitsrecht" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", 6. Aufl., Bd. III, Freiburg 1959, Sp. 952 - 957
- Brack, Hans / Herrmann, Günter / Hillig, Hans-Peter "Organisation des Rundfunks", Hamburg 1962
- Bredow, Hans "Im Banne der Ätherwellen", Bd. I u. II, 2. Aufl., Stuttgart 1960
- Breitling, Rupert "Die Verbände in der Bundesrepublik", Meisenheim 1955
- Buchheim, Karl "Das Dritte Reich", 5. Aufl., München 1961
- Buchheim, Karl "Harzburger Front" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. III, 6. Aufl. 1959, Sp. 1230 - 1232
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.  
"Pressefreiheit und Fernsehmonopol - Beiträge zur Frage der Wettbewerbsverzerrung zwischen den publizistischen Mitteln", Bad Godesberg 1964
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.  
"Vorschlag des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V. zur Übernahme der Programmherstellung des Zweiten Deutschen Fernsehens durch eine Gesellschaft der Deutschen Zeitungsverleger", Bad Godesberg 1964
- Dagtolou, Prodromos "Wesen und Grenze der Pressefreiheit", Stuttgart 1963
- Dennewitz, Bodo "Die institutionelle Garantie. Zum Problem der Existenzfrage des Deutschen Berufsbeamtentums und der kommunalen Selbstverwaltung", Jena 1932 (Diss.)
- Dovifat, Ernst "Presse" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. VI, 6. Aufl. 1961, Sp. 456 - 472
- Enneccerus - Kipp - Wolff (Nipperdey, Hans-Carl)  
"Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts", Allgemeiner Teil, Bd. I, 19. Aufl., Tübingen 1952
- Eschenburg, Theodor / Wenke, Hans  
"Grenzen der Freiheit des Rundfunks" in "Rundfunk und Fernsehen" 1963, S. 136 - 159

- Fleischmann, Max "Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts", Bd. III, Tübingen 1914
- Fischer, E. Kurt "Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens", Göttingen 1957
- Forsthoff, Ernst "Lehrbuch des Verwaltungsrechts", 1. Bd., 8. Aufl., München 1961
- Forsthoff, Ernst "Rechtsstaat im Wandel", Stuttgart 1964
- Fürstenau, Theo "Film" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. III, 6. Aufl. 1959, Sp. 266 - 270
- Fürstenberg, F. / Schilling, W. / Schweitzer, W.  
"Staat" in "Religion in Geschichte und Gegenwart", 3. Aufl., Bd. VI, Tübingen 1962, Sp. 291 - 306
- Geiger, Willi "Grundrechte" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. III, 6. Aufl. 1959, Sp. 1122 - 1134
- Gray, J. C. "The Nature and the Sources of Law", New York 1909
- Habermas, Jürgen "Strukturwandel der Öffentlichkeit", Neuwied 1962
- Hagemann, Walter "Publizistik im III. Reich", Hamburg 1948
- Hale, Oron J. "Presse in der Zwangsjacke; 1933 - 1945", Düsseldorf 1965
- Hamann, Andreas "Das Grundgesetz", Kommentar, 2. Aufl., Neuwied 1961
- Hamann, Andreas "Wirtschaftswerbung in Rundfunk und Fernsehen" in NJW 1957, S. 1422 ff.
- Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.)  
"Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", Hamburg 1965
- Hennis, Wilhelm "Meinungsforschung und repräsentative Demokratie", Tübingen 1957
- Herrmann, Günter "Die Rundfunkanstalt" in AöR Bd. 90, S. 286 ff.
- v. Hippel, Ernst "Allgemeine Staatslehre", Berlin u. Frankfurt 1963
- Hitler, Adolf "Mein Kampf", 133. - 134. Aufl., München 1935
- Hofstätter, Peter R. "Die Psychologie der öffentlichen Meinung", Wien 1949

## VIII

- Huber, Ernst Rudolf "Bedeutungswandel der Grundrechte" in AöR (N. F.) Bd. 23, S. 51 - 98
- Hübner, Paul (Hrsg.) "Information oder Herrschen die Souffleure?", Hamburg 1964
- Institut für Demoskopie (Hrsg.) "Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958 - 1964", Allensbach 1965
- Ipsen, Hans Peter "Der Fernsehvorschlag der Zeitungsverleger. Zur Frage seiner Vereinbarkeit mit dem Staatsvertrag über das Zweite Deutsche Fernsehen", in DöV 1964, S. 793 - 797
- Ipsen, Hans Peter "Zur Legalität des Werbefernsehens" in NJW 1963, S. 2049 - 2056
- Ipsen, Hans Peter "Rechtsfragen zur "Ausgliederung" des Werbefernsehens" in NJW 1963, S. 2102 - 2109
- Ipsen, Hans Peter "Die Rundfunkgebühr", 2. Aufl., Hamburg 1958
- Jank, Klaus Peter "Die Verfassung der Deutschen Rundfunkanstalten" in DVBl. 1963, S. 44 ff.
- Jellinek, Georg "Allgemeine Staatslehre", 3. Aufl., 7. Neudruck, Berlin 1960
- Katz, Elihu / Lazarsfeld, Paul F. "Persönlicher Einfluß und Meinungsbildung", München 1962
- Klein, Friedrich "Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien", Breslau 1934
- Kommentar zum Bonner Grundgesetz "Bonner Kommentar", (Loseblattsammlung), Hamburg 1958
- Krause, Günter B. "Die Zuständigkeit zur Ordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland", Flensburg 1960
- Krause-Ablaß, Günter B. "Zur Diskussion um das Werbefernsehen" in Rundfunk und Fernsehen 1963, S. 129 - 135
- Krause-Ablaß, Günter B. "Kommunaler und privater Rundfunk im lokalen Bereich" in DöV 1962, S. 249

- Krause-Ablaß, Günter B. "Die Neutralitätspflicht der Rundfunkanstalten" in Rundfunk und Fernsehen 1962, S. 113 - 121
- Krüger, Herbert "Allgemeine Staatslehre", Stuttgart 1964
- Krüger, Herbert "Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien", Frankfurt 1965
- Krüger, Herbert "Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern", Hamburg 1960
- Lerche, Peter "Übermaß und Verfassungsrecht", Köln 1961
- Lippmann, Walter "Die öffentliche Meinung", München 1964
- Löffler, Martin / Arndt, Adolf / Noelle-Neumann, Elisabeth / Haacke, Wilmont "Die öffentliche Meinung", München und Berlin 1962
- Maletzke, Gerhard "Psychologie der Massenkommunikation", Hamburg 1963
- v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich "Das Bonner Grundgesetz", 2. Aufl., Berlin u. Frankfurt 1955
- v. Mangoldt, Hermann "Die rechtliche Ordnung des Rundfunks im Ausland", München 1953
- Maunz, Theodor "Deutsches Staatsrecht", 13. Aufl., München 1964
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter "Grundgesetz", Kommentar, München u. Berlin 1964 (Loseblattsammlung)
- Maurer, Bernhard "Zur inneren Freiheit der Presse", (Diss.), Mainz 1953
- Menzel, Eberhard "Das Ende der institutionellen Garantien" in AöR (N. F.) Bd. 28/1937, S. 32 - 76
- Merk, Wilhelm "Deutsches Verwaltungsrecht", Bd. I, Berlin 1962
- v. Nell-Breuning, Oswald "Gemeinwirtschaft" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. 3, Freiburg 1959, Sp. 732 - 737
- v. Nell-Breuning, Oswald "Subsidiaritätsprinzip" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", 6. Aufl. Bd. VII, Freiburg 1962, Sp. 826 - 833
- Peters, Hans "Demokratie" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", 6. Aufl., Bd. II, Freiburg 1958, Sp. 560 - 594

- Peters, Hans "Die Rechtslage von Rundfunk und Fernsehen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts", Gütersloh 1961
- Peters, Hans "Die Rundfunkhoheit des Bundes", Bonn 1959
- Peters, Hans "Die Zuständigkeit des Bundes im Rundfunkwesen", Berlin 1954
- Peters, Hans / v. d. Heyde, Friedrich August / Ridder, Helmut K. J. / Bindschedler, Rudolf L.  
"Staat" in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", 6. Aufl., Bd. VII, Freiburg 1962, Sp. 520 - 563
- Pohle, Heinz "Der Rundfunk als Instrument der Politik", Hamburg 1955
- Pross, Harry (Hrsg.) "Deutsche Presse seit 1945", München 1965
- Puchta, G. F. "Das Gewohnheitsrecht", Bd. I u. II, Erlangen 1828 / 1837
- Reisnecker, Helmut "Das Grundrecht der Meinungsfreiheit und die Schranken der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG", (Diss.), München 1960
- Ridder, Helmut K. J. "Meinungsfreiheit" in Neumann - Nipperdey - Scheuner "Die Grundrechte", Bd. II, Berlin 1954, S. 243 - 290
- Ridder, Helmut K. J. Unbetitelter Aufsatz in "Kirche - Staat - Rundfunk", hrsg. v. K. Becker und K. A. Siegel, Frankfurt 1958
- Roegelé, Otto E. (Hrsg.) "Presse-Reform und Fernsehstreit - Texte zur Kommunikationspolitik 1832 bis heute", Gütersloh 1965
- Ross, Alf "Theorie der Rechtsquellen", Wien 1929
- Scheuner, Ulrich "Pressefreiheit" in "Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer", Heft 22, S. 1 - 100, Berlin 1965
- Scheuner, Ulrich "Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Rundfunks", Rechtsgutachten, abgedr. bei Zehner, Günter, "Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht", Bd. I, Karlsruhe 1964, S. 314 - 356
- Schmeißer, Hans-Konrad "Die juristische Problematik des Werbefunks", (Diss.), Erlangen 1960

- Schmidt, Fritz "Presse in Fesseln - Eine Schilderung des NS-Presse-trusts", Berlin 1947
- Schmitt, Carl "Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichs-verfassung", Berlin 1931
- Schmitt, Carl "Verfassungslehre", München 1928
- Schneider, Franz "Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz", München 1962
- Schneider, Hans "Rundfunk als Bundesaufgabe", Rechtsgutachten, abgedr. bei Zehner, Günter, "Der Fernsehstreit vor dem Bundes-verfassungsgericht", Karlsruhe 1964, Bd. I, S. 417 - 447
- Schnur, Roman "Pressefreiheit" in "Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer", Heft 22, S. 101 - 159, Berlin 1965
- Smend, Rudolf "Das Recht der freien Meinungsäußerung", in VVDStRL, Heft 4 (1928), S. 44 - 74
- Der Spiegel Nachrichtenmagazin "Der Spiegel", 19. Jahrg., Heft 6 vom 3. Februar 1965, S. 40 - 53, "Bild im Bildschirm" - "Springer-Vorstoß auf das Fernsehen"
- Statistisches Bundesamt "Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutsch-land für 1965", Bonn 1965
- Steinmetz, Hans "Zehn Jahre Deutsche Postreklame GmbH" in "Zeit-schrift für das Post- und Fernmeldewesen" 1956, S. 485 ff.
- Tetzner, Karl "Ist privates Fernsehen noch möglich? - Der Frequenz-raum für private Rundfunk- und Fernsendeder" in "Handelsblatt" Nr. 176 vom 13. Sept. 1961, S. 3
- Tormin, Walter / Jäger, Wolfgang / Zipfel, Friedrich "Das Dritte Reich", Hannover 1963
- Weber, Werner "Zur Rechtslage des Rundfunks" in "Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes" - Denk-schrift -, Hamburg o. J. (1950)
- Wolff, Hans Julius "Verwaltungsrecht", Bd. I, München 1962
- Zehner, Günter (Hrsg.) "Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht" Bd. I u. II, Karlsruhe 1964 / 1965

Zeidler, Karl

"Gedanken zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts" in AöR Bd. 86, S. 361 - 403

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|                       |                                                                                                 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. a. O.              | am angegebenen Ort                                                                              |
| Amtsbl.               | Amtsblatt                                                                                       |
| AöR                   | Archiv des öffentlichen Rechts                                                                  |
| ARD                   | Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland |
| BGBI.                 | Bundesgesetzblatt                                                                               |
| CDU                   | Christlich-Demokratische Union                                                                  |
| CSU                   | Christlich-Soziale Union                                                                        |
| DGO                   | Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935                                                    |
| Diss.                 | Dissertation                                                                                    |
| DöV                   | Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)                                                        |
| Dradag                | Drahtloser Dienst Aktiengesellschaft                                                            |
| DVBt.                 | Deutsches Verwaltungsblatt                                                                      |
| FDP                   | Freie Demokratische Partei                                                                      |
| GG                    | Grundgesetz                                                                                     |
| GVBl., G. u. VBl., GV | Gesetz- und Verordnungsblatt                                                                    |
| NJW                   | Neue Juristische Wochenschrift                                                                  |
| NWDR                  | Nordwestdeutscher Rundfunk                                                                      |
| RGBl.                 | Reichsgesetzblatt                                                                               |
| VVDStRL               | Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer                             |
| WRV                   | Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919                                                   |



## § 1

## PROBLEMSTELLUNG DER ARBEIT

Das Problem dieser Arbeit, nämlich die Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, die Rundfunk- und Fernsehsender in erwerbswirtschaftlicher und privatrechtlicher Form zu betreiben, bewegt schon längere Zeit Gesetzgebung und Lehre. Es erhält seine besondere Aktualität aus der Art, in welcher in der Vergangenheit diese Frage gestellt worden ist.

## A. Die Zeitungsangriffe

Das Massenblatt "Bild-Zeitung" übte in den Jahren 1962 und 1963 in scharfer, oft polemischer Art Kritik am Fernsehen<sup>1)</sup>. Die Bild-Zeitung hat nach ihren eigenen Angaben (jeweils im Titelblatt angeführt) eine Auflage von über 3 1/2 Millionen Exemplaren. Sie ist damit das Blatt mit der größten Verbreitung und erreicht eine ungewöhnlich große Zahl von Lesern.

Herausgegeben wird die Bild-Zeitung vom Verleger Axel Springer<sup>2)</sup>, einem der einflußreichsten und wirtschaftlich stärksten Zeitungsverleger. Nach einer im Nachrichtenmagazin "Der Spiegel" veröffentlichten und nicht dementierten Zusammenstellung<sup>3)</sup> ist Springer Herausgeber oder mindestens Mitherausgeber (und

- 
- 1) a) "Bild-Zeitung" vom 31. 1. 62, S. 5: "Schade um den Strom". X
  - b) "Bild-Zeitung" vom 5. 3. 62, S. 1 u. 2: "Angeklagt: Das Fernsehen". X
  - c) "Bild-Zeitung" vom 10. 4. 62, S. 2: "Verhöhnung der Fernseher". X
  - d) "Bild-Zeitung" vom 23. 6. 62, S. 1: "Fernseher kochen vor Wut".
  - e) "Bild-Zeitung" vom 15. 12. 62, S. 1: "Bild-Leser verbittert wie nie". X
  - f) "Bild-Zeitung" vom 14. 2. 63, S. 1: "Das Volk hat die Nase voll von der Diktatur".
  - g) "Bild-Zeitung" vom 19. 3. 63, S. 6: "Fernsehen verdient immer mehr".
  - h) "Bild-Zeitung" vom 18. 7. 63, S. 1: "Fernsehdiktatur gegen alle".
  - i) "Bild-Zeitung" vom 31. 11. 63, S. 1 u. 2: "Fernsehen ruiniert deutsches Ansehen".
  - k) "Bild-Zeitung" vom 5. 12. 63, S. 1: "Finger weg vom Fernsehgeld!"
  - l) "Bild-Zeitung" vom 6. 12. 63, S. 1: "Beim Mainzer Fernsehen: Pomp auf Pump".
- X = Leserbriefe
- 2) gemäß des in jeder Ausgabe enthaltenen Impressums
  - 3) Diese Angaben beziehen sich auf das 3. Quartal 1964. Sie sind dem "Spiegel" Heft 6, 1965, S. 44 entnommen. Der Springer-Verlag hat ihnen nicht widersprochen, ihre Richtigkeit kann angenommen werden.

damit Kontrolleur) von 31 % aller deutschen Tageszeitungen, 89 % aller überregionalen Tageszeitungen, 85 % aktueller Sonntagszeitungen und 49 % Programmzeitschriften. Es kann demnach davon ausgegangen werden, daß sich Springer mit erheblichem Gewicht in Verlegerkreisen für solche Thesen einsetzen kann, die in seinen Zeitungen vertreten werden.

## B. Die Zeitungsverlegerdenkschrift

Die Presse-Kampagne der "Bild-Zeitung" endete mit dem Jahre 1963. Im Januar 1964 erschien dann eine undatierte, 146 Seiten lange Denkschrift unter dem Titel "Pressefreiheit und Fernsehmonopol - Beiträge zur Frage der Wettbewerbsverzerrung zwischen den publizistischen Mitteln". Herausgeber war der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. in Bad Godesberg, dessen Präsidium Springer angehort. In dieser Denkschrift wird zunächst die Arbeitsweise der Presse, sodann die des Rundfunks und Fernsehens dargestellt. Grundton der Denkschrift ist, daß der Rundfunk und das Fernsehen unter Ausnutzung ihres Monopols auf dem Gebiet der Werbung in Bereiche eindringen, die der Presse vorbehalten sein sollten. Es komme daher zu einer Wettbewerbsverzerrung, die einen Teil der Presse in ihrer Existenz bedrohe. Es heißt in der Einleitung wörtlich<sup>1)</sup>: "Ein Wettbewerb, der durch seine Formen geeignet ist, die Presse an der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zu behindern, würde die Grundlage der Demokratie ins Wanken bringen."

Parallel hierzu stellten die CDU-Bundestagsabgeordneten Martin und Blumenfeld im Bundestag einen Antrag auf Überprüfung der Wettbewerbsverhältnisse, der zur Einberufung einer entsprechenden Kommission führte<sup>2)</sup>.

## C. Der Zeitungsverlegervorschlag

Wirklich aufschlußreich aber war ein Vorschlag, welchen die Zeitungsverleger am 27. Nov. 1964 unter dem Titel "Vorschlag des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V. zur Übernahme der Programherstellung des Zweiten Deutschen Fernsehens durch eine Gesellschaft der Deutschen Zeitungsverleger" herausgaben. In diesem acht Seiten langen Vorschlag nahmen die Pläne des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V. zum ersten Mal ganz konkrete Gestalt an.

---

1) S. 6 der Denkschrift

2) Erste Beratung des von den Fraktionen der CDU - CSU, FDP eingebrachten Entwurfes eines Gesetzes über Werbesendungen in Rundfunk und Fernsehen in der 174. Sitzung des Bundestages vom 19. 3. 1965 (Stenographischer Sitzungsbericht S. 8720 ff.). Hier ist der Abdruck in "Rundfunkanstalten und Tageszeitungen" Bd. II, S. 134 - 174 benutzt.

Programmatisch für den Inhalt des Vorschlages könnten die folgenden zwei Kapitel sein<sup>1)</sup>:

"Die Forderungen der deutschen Tagespresse werden auf lange Sicht nur durch eine Strukturänderung des Rundfunk- und Fernsehewesens erfüllt werden können. Die deutschen Zeitungsverleger meinen aber, daß unter den gegenwärtigen Verhältnissen bereits Maßnahmen notwendig und möglich sind, diesem Ziele näherzukommen.

Die den Verlegern vorschwebende Lösung stellt sich auf die Grundlage des Staatsvertrages über das Zweite Deutsche Fernsehen und läßt ihn unberührt."

Im einzelnen denkt der Verlegerverband an folgende Lösung<sup>2)</sup>:

Es soll von den Verlegern eine Aktiengesellschaft gegründet werden, deren Aufgabe es ist, die Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen, die bestehen bleiben soll, mit dem Programm zu versorgen. Die Programmversorgung soll ausschließlich durch die Aktiengesellschaft erfolgen, und zwar in einer sogen. "Lizenz-Pacht", was nach Ansicht der Verleger gem. § 22 Abs. II des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen vom 6. 6. 1961<sup>3)</sup> zulässig sein soll. Die Gesellschaft soll mit einem Aktienkapital von 25.000.000, -- DM gegründet werden, es sollen allen Zeitungsverlegern in Deutschland solche Aktien angeboten werden, wobei von fünfhundert interessierten Verlegern ausgegangen wird. Es hätte demnach jeder Verleger 50.000, -- DM aufzubringen. Die Aktien sollen als vinkulierte Namensaktien ausgegeben werden, das Zeichnungsrecht soll auf 2 % des Grundkapitals begrenzt werden und jeder Aktionär soll nur eine Stimme haben. Auf diese Weise soll allen Verlegern die gleiche Möglichkeit geboten werden; eine Majorisierung soll ausgeschlossen sein.

Die Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen soll nicht mehr durch einen Anteil an den Fernsehgebühren finanziert werden, sondern allein durch Werbung. Dafür sollen die anderen Anstalten auf jede Art der Werbung verzichten, als Ausgleich aber die gesamten Gebühren erhalten. Auch an der Abgabe an die Deutsche Bundespost soll sich das Zweite Deutsche Fernsehen noch beteiligen.

Dagegen soll die gesamte Produktion und Beschaffung des Programms, gestützt auf § 2 Abs. II des Staatsvertrages, auf die Programm-Aktiengesellschaft übertragen werden. Diese soll - unter der Verpflichtung, die entsprechenden Bestimmungen des Staatsvertrages einzuhalten - das Programm in eigener Verantwortung herstellen. Dazu ist folgende Konstruktion vorgesehen:

Der Aufsichtsrat der Gesellschaft soll die Programmgestaltung und -finanzierung verabschieden und außerdem das Recht haben, einzelne Produktionen vor ihrer Ausstrahlung zu sehen.

1) S. 2 des Vorschlages vom 27. 11. 64

2) S. 4 - 8 des Vorschlages vom 27. 11. 64

3) abgedruckt in GV NW 1961, S. 269 f.

Der Aufsichtsrat soll den Chefredakteur der Programm-Aktiengesellschaft bestellen. Dieser Chefredakteur soll allein verantwortlich sein für Sendungen auf dem Gebiet der Nachrichtengebung, Kommentierung, Dokumentation und Zeitgeschichte, ein Mitwirkungsrecht soll ihm eingeräumt werden bei publizistischen Belangen der Programmdirektion.

Die Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen soll auf folgende Weise an der Gestaltung des Fernsehprogramms beteiligt bleiben:

Eine Aktie soll an die Anstalt abgegeben werden, die gem. § 88 Aktiengesetz dann ihren Intendanten in den Aufsichtsrat der Programm-Aktiengesellschaft entsenden kann. Ferner soll der Fernsehrat der Anstalt berechtigt sein, mit Einwänden gegen die Programmplanung oder -gestaltung an den Aufsichtsrat heranzutreten. Der Aufsichtsrat soll vertraglich verpflichtet werden, die von der Anstalt begehrten Beschlüsse durchzuführen, wobei in Streitfällen ein Schiedsgericht entscheiden soll. Diesem Schiedsgericht sollen fünf Vertreter der Anstalt, fünf Vertreter der Programm-Aktiengesellschaft, sowie als Vorsitzender eine von der Konferenz der Länderministerpräsidenten ernannte Persönlichkeit angehören. Grundlegende Änderungen des Gesellschaftsvertrages schließlich sollen nur durch einstimmigen Beschluß der Hauptversammlung möglich sein.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß nach einer vorbereitenden Pressekampagne in der Bild-Zeitung durch den Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. der Versuch unternommen wird, Einfluß auf das Zweite Deutsche Fernsehen zu erhalten. Es kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, hieran politische Analysen oder Prognosen anzuschließen, ob und wie weit Springer sich zur Durchsetzung politischer Ambitionen eines Massenmediums, wie es das Fernsehen ist, bedienen will. Spekulationen, wie das Nachrichtenmagazin "Der Spiegel" sie anstellt<sup>1)</sup>, lassen es aktuell erscheinen, dem Problem nachzugehen, inwieweit die zur Zeit durchgeführte rechtliche Ordnung von Rundfunk und Fernsehen die allein verfassungsmäßige ist und ob Änderungen mit dem Ziel einer Privatisierung und Kommerzialisierung rechtlich überhaupt zulässig sind.

---

1) In Heft 6 vom 3. Febr. 1965, S. 40 - 53, brachte das Nachrichtenmagazin "Der Spiegel" unter dem Titel "Springer: "Bild" im Bildschirm" einen Artikel, der sich mit den Bemühungen des "Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V.", das Zweite Deutsche Fernsehen zu privatisieren, auseinandersetzte. Dieser Artikel enthält viele politische Prognosen und Vermutungen. In ihm wird aber auch herausgestellt, daß gerade in der sogen. "Springer-Presse" eine massive Kampagne insbesondere gegen das Fernsehen in seiner derzeitigen Form unternommen wurde.

## D. Der Antrag auf Änderung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb

Unabhängig von den dargestellten Bemühungen des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V. erhält die Fragestellung ihre Aktualität auch durch die Beratung des bereits zitierten Gesetzesentwurfs im IV. Deutschen Bundestag<sup>1)</sup>, der auf eine Änderung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb hinauslief, in seinen Konsequenzen sehr stark die Frage nach der Organisationsform der Rundfunkanstalten stellte. Ziel der Gesetzesänderung ist das Verbot des Werbefernsehens in den öffentlich-rechtlichen Anstalten, was zur Folge hätte, daß der Wirtschaft ein ungewöhnlich wirksamer Werbeträger verlorenginge und die Rundfunkanstalten möglicherweise in finanzielle Bedrängnis gerieten. Um beide unliebsamen Folgen, die in niemandes Interesse sein könnten (insbesondere wäre eine Gebührenerhöhung kaum populär), zu vermeiden, könnte sich für die Länder nach Erlaß eines generellen Werbeverbots als Ausweg die von den Zeitungsverlegern offerierte Lösung anbieten.

Hier kann nicht die ganze Bundestagsdebatte, in welcher durchaus Überlegungen dieser Art angestellt wurden, sowie die in verschiedenen Länderparlamenten zu diesem Thema erfolgten Debatten<sup>2)</sup> wiedergegeben werden. Als Grundtenor aller Begründungen, die von den Initiatoren und Befürwortern dieses Gesetzesentwurfs (von dem zu erwarten steht, daß er auch den V. Deutschen Bundestag beschäftigen wird) stets wiederholt werden, findet sich die Behauptung, das gesamte Rundfunkwesen in seiner jetzigen Form bedürfe dringend einer Neuordnung. Daß diese Neuordnung eine Neuschöpfung sein würde, die sich vom bisherigen Rechtszustand entschieden abhobe, ist nach den Worten des den Zeitungsverlegern nahestehenden CDU-Bundestagsabgeordneten Blumenfeld, mit denen er in der bereits zitierten Bundestagsdebatte den Gesetzesentwurf begründete, kaum zweifelhaft. Diese Neuordnungspläne, die vermutlich im Plenum ihre Anhänger haben werden, weisen unverwechselbare Ähnlichkeit mit den Vorschlägen des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V. auf.

---

1) Erste Beratung des von den Fraktionen der CDU-CSU, FDP eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über Werbesendungen in Rundfunk und Fernsehen und des Antrages der Fraktionen der CDU-CSU, FDP, betr. Neuverteilung der Fernsehgebühren in der 174. Sitzung vom 19. 3. 1965, abgedr. im stenographischen Sitzungsbericht, S. 8720 ff. Hier ist der Abdruck in der Dokumentation "Rundfunkanstalten und Tageszeitungen" Bd. II, S. 134 - 174 verwendet.

2) sie sind z. T. in der unter Anm. 1/oben dieser Arbeit zitierten Dokumentation abgedruckt.

## E. Zusammenfassung

Als Ergebnis läßt sich feststellen: als eigentliche Kernfrage kristallisiert sich heraus, ob es möglich ist, einen Rundfunk- oder Fernsehsender auch privatrechtlich und erwerbswirtschaftlich (kommerzialisiert) zu betreiben, oder ob die Form der öffentlich-rechtlich betriebenen Anstalt die allein zulässige ist. In bezug auf den Vorschlag des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V. stellt sich das Problem, ob eine Privatgesellschaft als Rundfunkträger in Betracht kommt, oder, um auf die zitierte Bundestagsdebatte zurückzukommen, ob es zulässig ist, eine Privatgesellschaft zu gründen, die nur von den Werbeeinnahmen finanziert wird, die aber dafür das Werbemonopol erhält.

### § 2

#### DIE DERZEITIGE ORGANISATIONSFORM DES RUNDFUNKS

##### A. Definition "Rundfunk"

Im bisherigen Teil der Arbeit wurde begrifflich zwischen Rundfunk und Fernsehen unterschieden. Das hatte seinen Grund darin, daß sich die Angriffe der Bildzeitung sowie die Denkschriften des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V. ausschließlich dem Fernsehen widmen. Bei der Untersuchung der Möglichkeit der Privatisierung und Kommerzialisierung kann man aber, wie es in der Literatur und Rechtsprechung üblicherweise geschieht<sup>1)</sup>, unter den Begriff "Rundfunk" sowohl das Fernsehen wie den Hörfunk stellen. Folgt man nämlich der von Krause<sup>2)</sup> sehr ausführlich in ihrer Entwicklungsgeschichte wiedergegebenen Definition des Rundfunks, dann ist dieser "... Herstellung und Übermittlung von Programmen, die entweder selbst Träger aktueller Bewußtseinsinhalte, also aktueller Aussagen sind oder mit solchen Aussagen in einem notwendigen institutionellen Zusammenhang stehen, an eine grundsätzlich unbegrenzte Vielzahl anonymer Adressaten, das heißt, an die Öffentlichkeit"<sup>3)</sup>; oder, wie es § 1 des Rundfunkgesetzes des ehemaligen Landes Württemberg - Baden definiert<sup>4)</sup>: "Der Rundfunk im Sinne dieses Gesetzes umfaßt die Veranstaltung und Übermittlung von Darbietungen aller Art unter Benutzung elektrischer Schwingungen in Wort, Ton und Bild, soweit sie sich an die Allgemeinheit wenden".

1) z. B. Günter B. Krause, "Die Zuständigkeit zur Ordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland", S. 42; BVerfGE Bd. 12, S. 226 (Fernsehurteil)

2) Krause, a. a. O., S. 23 - 42

3) Krause, a. a. O., S. 36

4) Reg. Bl. Württemberg - Baden 1951, S. 1 (zitiert nach Krause a. a. O., S. 34)

Wenn daher im folgenden von Rundfunk die Rede ist, wird damit sowohl Hör- wie Fernsehfunk gemeint.

## B. Die Rundfunkanstalten

Es stellt sich bei der Untersuchung als erstes die Frage nach den derzeitigen Rundfunkanstalten, ihrer Rechtsgrundlage und ihrer Organisationsform. Mit Ausnahme der besatzungsrechtlich erklärbaren Sonderfälle, die anschließend nur kurz dargestellt werden sollen, sind die Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland Anstalten des öffentlichen Rechts mit weitgehender Autonomie.

### 1. Die Anstalten

Es handelt sich um durch Ländergesetze bzw. Staatsverträge der Länder geschaffene Anstalten. Diese sind im einzelnen:

- der Bayerische Rundfunk für das Land Bayern<sup>1)</sup>,
- der Süddeutsche Rundfunk für das Land Baden - Württemberg<sup>2)</sup>,
- der Südwestfunk für die Länder Baden - Württemberg und Rheinland - Pfalz<sup>3)</sup>,
- der Saarländische Rundfunk für das Saarland<sup>4)</sup>,
- der Hessische Rundfunk für das Land Hessen<sup>5)</sup>,
- der Westdeutsche Rundfunk für das Land Nordrhein - Westfalen<sup>6)</sup>,
- Radio Bremen für den Stadtstaat Bremen<sup>7)</sup>,
- der Norddeutsche Rundfunk für die Länder Niedersachsen, Schleswig -

- 
- 1) Rechtsgrundlage: Ges. v. 10.8.1948 (Bay. G. u. VBl. 1948, S.135) i. d. Fassung der Gesetze vom 17.3.1950 und 22.12.1959 (Bay. G. u. VBl. 1950 S. 57 und 1959, S.311).
  - 2) Rechtsgrundlage: Ges. Nr. 1096 v. 21.11.1950 (W.-B. Reg. Bl. 1951, S. 1) in der Fassung des Ges. Nr. 1113 v. 2.8.1951 (W.-B. Reg. Bl. 1951, S. 63).
  - 3) Rechtsgrundlage: Staatsvertrag v. 27.8.1951 i. d. F. der Staatsverträge v. 29.2.1952 und 27.2./16.3.1959 (Bad. GVBl. 1952, S. 40; Rh. Pf. GVBl. 1952, S. 71; Württ. -Hohenz. Reg. Bl. 1952, S. 27, Bad. -Württ. GVBl. 1959, S. 56 Rh. Pf. GVBl. 1959, S. 109, ergänzt durch Bad. -Württ. GVBl. 1964, S. 1 und Rh. Pf. GVBl. 1964, S. 21).
  - 4) Rechtsgrundlage: Ges. Nr. 538 v. 27.11.1956 (Saarl. AmtsBl. 1956, S. 1549)
  - 5) Rechtsgrundlage: Ges. v. 2.10.1948 (Hess. GVBl. 1954, S. 151)
  - 6) Rechtsgrundlage: Ges. v. 25.5.1954 (Nordrh. -Westf. GVBl. 1954, S. 151)
  - 7) Rechtsgrundlage: Ges. v. 22.11.1948 (Brem. GBl. 1948, S. 225) i. d. F. des Ges. v. 28.2.1949 (Brem. GBl. 1949, S. 39) und v. 12.5.1949 (Brem. GBl. 1949, S. 101)

Holstein und den Stadtstaat Hamburg<sup>1)</sup>,  
der Sender Freies Berlin für West-Berlin<sup>2)</sup>).

In Berlin besteht im übrigen eine besondere Lage, weil dort auch der RIAS (= Rundfunk im amerikanischen Sektor) besteht. Auf diesen soll später eingegangen werden.

Diese Länderanstalten öffentlichen Rechts sind in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich - rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (= ARD) zusammengeschlossen<sup>3)</sup>. Die ARD - Mitglieder betreiben auf Grund vertraglicher Vereinbarungen<sup>4)</sup> gemeinsam das Deutsche Fernsehen (Erstes Programm) und haben durch Staatsvertrag<sup>5)</sup> die Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen gegründet, die auf quasi "Bundesebene" das Zweite Fernsehprogramm ausstrahlt. Ein Drittes Programm wird auf Länderebene von den einzelnen Länderanstalten getrennt produziert und ausgestrahlt.

Gleichfalls in Form der öffentlich - rechtlichen Anstalt betreibt der Bund den Sender "Deutschlandfunk"<sup>6)</sup> zur Wahrnehmung gesamtdeutscher Aufgaben sowie die "Deutsche Welle"<sup>6)</sup>, mit der politisch, wirtschaftlich und kulturell ein repräsentatives Bild der Bundesrepublik Deutschland dem Ausland, insbesondere den Überseeländern geboten werden soll.

Außer diesen Anstalten gibt es in der Bundesrepublik Deutschland noch andere, die zum Teil öffentlich - rechtlicher Natur sind, zum Teil aber auch privatrechtlich betrieben werden. Es handelt sich dabei zum einen um die Sender der

- 
- 1) Rechtsgrundlage: Staatsvertrag v. 16. 2. 1955 (Nieders. GVBl. 1955, S. 167; Hamb. GVBl. 1955, S. 198; Schlesw. - Holst. GVBl. 1955, S. 93)
  - 2) Rechtsgrundlage: Ges. v. 12. 11. 1953 (Berl. GVBl. 1953, S. 1400)
  - 3) Es gilt die Satzung der ARD in der Fassung des Beschlusses v. 7. 6. 1962, abgedruckt z. B. bei Brack-Herrmann-Hillig "Organisation des Rundfunks" S. 127 ff.
  - 4) Rechtsgrundlage: Staatsvertrag v. 17. 4. 1959 (Bayr. G. u. VBl. 1959, S. 319; Hamb. GVBl. 1959, S. 175; Nieders. GVBl. 1959, S. 91; Nordrh. - Westf. GVBl. 1959, S. 116; Saarl. AmtsBl. 1960, S. 483; Schlesw. - Holst. GVBl. 1959, S. 203)
  - 5) Rechtsgrundlage: Staatsvertrag v. 6. 6. 1961, ergänzt durch ein Schlußprotokoll v. gleichen Tage (Bad. - Württ. GBl. 1961, S. 215; Bayr. G. u. VBl. 1962, S. 111; Berl. GVBl. 1961, S. 1641; Brem. GVBl. 1962, S. 49; Hamb. GVBl. 1962, S. 6; Hess. GVBl. 1961, S. 199; Nieders. GVBl. 1962, S. 10; Nordrh. - Westf. GVBl. 1961, S. 269; Rheinl. - Pf. GVBl. 1961, S. 179; Saarl. Amtsbl. 1962, S. 67; Schlesw. - Holst. GVBl. 1961, S. 170)
  - 6) Rechtsgrundlage: Bundesrundfunkgesetz (BGBl. 1960, Teil I, S. 863. Berl. GVBl. 1960, S. 1153)

früheren Besatzungsmächte, wie etwa AFN (= American Forces Network), BFN (= British Forces Network) u. a., die unerörtet bleiben können. Gleichfalls unerörtet bleiben die zwar in privatrechtlicher Form betriebenen Sendeanstalten, wie Radio Free Europe, Radiostanzija Swoboda, Voice of American Radio Station in Germany, die im übrigen aber rein politische Funktionen auf dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts wahrnehmen. Sie gehören nicht zu dem Kreis von Rundfunkanstalten, die Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind, Ihre Rechtsgrundlage weist durchweg in die Zeit der militärischen Besatzung der Bundesrepublik; sie wenden sich aber nicht an den Hörer in Deutschland und dürften von der Natur der Sache her auch einer Behandlung im Wege der Neuordnung des Rundfunks in Deutschland entzogen sein<sup>1)</sup>.

In die Reihe der hier zu nennenden Anstalten gehört dann - allerdings gleichfalls mit Einschränkungen - auch der RIAS Berlin. Dieser Sender wendet sich an die Bewohner ganz Berlins. Seine Rechtsgrundlage findet er aber nicht in einem deutschen Gesetz, er sendet auch nicht auf Grund einer deutschen Lizenz, vielmehr ist er, wie sein Name "Rundfunk im amerikanischen Sektor" schon erkennen läßt, eine Schöpfung der amerikanischen Besatzungsmacht. Er ist auch heute den Amerikanern unterstellt, weil nach Art. 2 des Generalvertrages die Besatzungsmächte ihre bis dahin ausgeübten Rechte und Pflichten in Berlin behalten haben. Der RIAS ist nicht Mitglied der ARD. Weil er der deutschen Dispositionsbefugnis entzogen ist, kann er im Rahmen dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden.

## 2. Das Organisationsschema

Der Aufbau der einzelnen Rundfunkanstalten ist verschieden, er ergibt sich in seinen Einzelheiten aus den jeweiligen Rechtsgrundlagen, also den jeweiligen Rundfunkgesetzen oder Staatsverträgen der Länder, wie sie bei Angabe der einzelnen Anstalten im vorhergehenden Teil als Fußnoten zitiert worden sind.

Allerdings gibt es im inneren Aufbau der einzelnen Rundfunkanstalten gewisse Gemeinsamkeiten, die es zulassen, von einem in den Umrissen gemeinschaftlichen Organisationsschema aller Rundfunkanstalten auszugehen. Eine Darstellung dieser Gemeinsamkeiten findet sich bei Jank<sup>2)</sup> und bei Herrmann<sup>3)</sup>, die beide bereits das Fernsehurteil<sup>4)</sup> des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigen.

---

1) Einzelheiten in "Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", S. C 190 - 193.

2) Klaus Peter Jank "Die Verfassung der deutschen Rundfunkanstalten" in DVBl. 1963, S. 44 - 50.

3) Günter Herrmann, "Die Rundfunkanstalt", in AöR Bd. 90, S. 286 ff.

4) BVerfGE 12, S. 205 - 264.

Danach kann man etwa von folgendem Aufbauschema und von folgender gemeinsamen Organisation ausgehen:

Die Rundfunkanstalten werden in Form der rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts betrieben; es ist weitgehende Selbstverwaltung gewährleistet. Die Anstalten unterliegen keiner direkten Staatsaufsicht. Allerdings ist durch die Beteiligung des Staates an den Aufsichts- und Beschlußgremien der Anstalten - diese erfolgt zum Teil durch Entsendung von Regierungsvertretern, zum Teil durch eine notwendige Mindestmitgliederzahl aus den Reihen der Landtagsabgeordneten, Regierungsvertreter o. ä. - eine von Anstalt zu Anstalt unterschiedlich starke mittelbare Staatsaufsicht gegeben, die bis zur unmittelbaren Staatsaufsicht mit Weisungs- bzw. Einspruchsrechten geht. In der Regel entspricht die Staatsaufsicht aber der bei Selbstverwaltungskörperschaften üblichen Rechtsaufsicht.

Beim Fernsehen ergeben sich folgende, vorweg anzuführende Besonderheiten: Das "Deutsche Fernsehen" (1. Programm) wird von den einzelnen Länderanstalten bestritten. In Form von Staatsverträgen<sup>1)</sup> schufen die Mitglieder der ARD bzw. die hinter den Mitgliederanstalten stehenden Länder ein Fernsehprogramm, zu welchem die einzelnen Anstalten nach einer bestimmten Aufteilung ihre Programmbeiträge zu liefern haben. Als Programmproduzent und -lieferant fungieren die einzelnen Länderanstalten.

Einen anderen Weg wählte man bei der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen". Durch Staatsvertrag der Länder vom 6. 6. 1961<sup>2)</sup> wurde eine eigene Anstalt gegründet, deren Sendebereich die ganze Bundesrepublik ist und die unabhängig von den Länderanstalten als eigene autonome Anstalt des öffentlichen Rechts ihr Fernsehprogramm herstellt bzw. herstellen läßt. Im Aufbau entspricht die Anstalt den Länderanstalten.

Ein Drittes Fernsehprogramm wird durch die jeweiligen Länderanstalten überwiegend als Schul- und Bildungsprogramm verbreitet.

Die rechtsfähigen Anstalten verfügen über mehrere Organe; es sind dieses in der Regel der Rundfunkrat, der Verwaltungsrat und der Intendant.

Der Rundfunkrat hat in erster Linie Wahlfunktion (so wählt er den Intendanten) und zum Teil auch Beratungs- und Kontrollfunktion. Er überwacht und kontrolliert das gesamte Geschehen der Anstalt, sowohl was die Programmgestaltung wie auch die Wirtschaftsführung angeht; er entlastet den Intendanten am Ende des Geschäftsjahres und genehmigt Haushaltsvoranschlag und Jahresabschluß. Seine Mitglieder entsprechen der pluralistischen Gesellschaftsschichtung, sie werden

---

1) Vertrag v. 27. 3. 1953 i. d. F. vom 24. 5. 1956, Text z. B. in "Rundfunk und Fernsehen" 1959, S. 287 ff.

2) Fundstelle vgl. Fußnote 5), S. 8.

von den jeweiligen Verbänden o. ä. nominiert. Die politischen Vertreter werden aus dem Landtag bzw. zum Teil aus der Regierung entsendet. Dabei ist in der Regel die Zahl der politischen Vertreter begrenzt. Es soll eine angemessene Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte erreicht werden, doch geht die Tendenz dahin, die Bedeutung der politisch relevanten Kräfte zu stärken. Die Mitgliedszahlen der Rundfunkräte schwanken zwischen 16 und 66 Mitgliedern.

Der Verwaltungsrat überwacht in aller Regel die laufende Geschäftsführung. Beim Norddeutschen und Westdeutschen Rundfunk allerdings sind alle wesentlichen Aufsichtsfunktionen statt dem Rundfunkrat dem Verwaltungsrat übertragen. Das geht so weit, daß er sogar gegenüber dem Intendanten ein Weisungsrecht hat und alle grundsätzlichen und wesentlichen Angelegenheiten seiner Zustimmung bedürfen. Bei diesen beiden Anstalten erfolgt die Beratung des Intendanten in Programmfragen durch einen Programmbeirat. Es findet sich also eine Verschiebung aller wesentlichen Kompetenzen vom Rundfunkrat und Intendanten weg zum Verwaltungsrat. Diese Entwicklung ist aber nur bei den zwei genannten Anstalten festzustellen.

Die Mitglieder des Verwaltungsrates, in der Regel 7 bis 9 Personen, werden zum größeren Teil von den Rundfunkräten gewählt, allerdings gibt es auch Mitglieder kraft Amtes, sowie durch die Regierung oder den Landtag entsandte Mitglieder. Die Tendenz geht zu einer Erhöhung der Anzahl staatlicher Repräsentanten. Allerdings besteht Inkompatibilität zum Rundfunkrat als Kontrollorgan.

Das Organ, welches die Anstalt rechtlich vertritt, ist der Intendant. Er wird in aller Regel vom Rundfunkrat, zum Teil auch vom Rundfunkrat und Verwaltungsrat oder vom Verwaltungsrat mit Zustimmung des Rundfunkrats gewählt. Er hat eine im wesentlichen selbständige Stellung, er ist zum größeren Teil (Ausnahme: Westdeutscher Rundfunk und Norddeutscher Rundfunk) weisungsunabhängig und führt sämtliche laufenden Geschäfte der Anstalt in eigener Verantwortung. Lediglich bestimmte Rechtsgeschäfte aus dem kaufmännischen Bereich muß er durch den Verwaltungsrat genehmigen lassen. Das Gesicht einer Anstalt hängt daher in aller Regel von ihrem Intendanten ab.

### § 3

#### DIE WIRKUNGSWEISEN UND AUSWIRKUNGEN DES RUNDFUNKS

Der Kernpunkt der verfassungsrechtlichen Problematik liegt in Art. 5 GG. Bevor aber mit einer Auslegung dieses Artikels begonnen wird, ist Klarheit über das Phänomen "Rundfunk" zu schaffen. Dazu ist vor allem die psychologische Wirkungsweise zu untersuchen. Sie kann an einem historischen Beispiel, nämlich dem der Massenkommunikationsmittel im Dritten Reich, demonstriert werden.

## A. Die Theorie vom Machtregal des Staates und der Macht des Rundfunks

Eine Möglichkeit, das Phänomen "Rundfunk" zu erklären, ist, es als Machtmittel anzusehen, welches zur massiven Beeinflussung und Machtausübung gegenüber einem gesamten Volk verwendet werden kann.

Davon geht beispielsweise Herbert Krüger in seinem Gutachten zum Fernsehstreit aus, welches er im Auftrage der klagenden Länder erstattete<sup>1)</sup>. Nach Krüger steht einer Privatisierung des Rundfunks das Machtregal des Staates entgegen; allein dieser habe das Gewaltmonopol: "Zu den auszeichnenden und unerläßlichen Wesenszügen des modernen Staates rechnet man es seit je her, daß innerhalb seiner Grenzen nur ihm legitimerweise "Gewalt" zustehen könne - "Gewalt" hier verstanden als eine Einheit von tatsächlicher und rechtlicher Übermacht im Vergleich zu jeder anderen Macht innerhalb der besagten Grenzen. Der Grund für dieses "Monopol" liegt darin, daß der Staat seine erste Aufgabe, nämlich seinen Bürgern Frieden, Sicherheit und Ordnung unbedingt zu gewährleisten, nicht erfüllen kann, wenn er nicht de jure und de facto in der Lage ist, innerhalb seiner Grenzen jede Kraft und jede mögliche Kombination von Kräften zu überwinden, die diesen Idealen gefährlich werden könnte"<sup>2)</sup>. Diese Ausführungen Krügers treffen sicherlich zu und bedürfen keiner weiteren Erörterung.

Krüger erklärt dann unter Berufung auf Dabin<sup>3)</sup> die Macht als psychisches Phänomen und reiht die Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Presse als psychische Machtmittel ein. Dieses Verständnis findet sich auch zum Teil in der übrigen Literatur<sup>4)</sup>. Begründungen, warum Rundfunk und Presse psychische Machtmittel seien, fehlen aber. Es findet sich allenfalls der Hinweis auf die Entwicklung der Jahre 1933 bis 1945.

Nach Krüger wird im Bereich der Presse das potentielle Machtmittel "Zeitschrift" jedoch neutralisiert, weil angesichts der Vielzahl der Presseerzeugnisse auch eine Vielzahl von Meinungen vertreten werde, so daß stets eine Neutralisierung durch den Umfang des Angebots gesichert sei. Anders beim Rundfunk, insbesondere aber

---

1) Herbert Krüger, "Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern", insbes. S. 11 - 59.

2) Herbert Krüger "Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern", S. 47.

3) Herbert Krüger, a. a. O., S. 39, Fußnote 2.

4) Werner Weber "Zur Rechtslage des Rundfunks" in "Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes" - Denkschrift der Rundfunkschule des NWDR, S. 63 - 64; Ridder in Neumann - Nipperdey - Scheuner "Die Grundrechte" Bd. II, S. 271.

beim Fernsehen, wo nur eine geringe Zahl von Kanälen zur Verfügung stehe und eine Neutralisierung nicht möglich sei.

Trifft es zu, daß der Rundfunk eine unwiderstehliche Gewalt ist, so ist eine Kollision mit dem staatlichen Machtregal nicht nur möglich sondern wahrscheinlich, das Machtregal des Staates müßte also auch den Rundfunk erfassen.

Diese Auffassung des Rundfunks als unwiderstehliche Gewalt ist aber nicht unbedenklich. In dem Aufsatz "Kommunaler und privater Rundfunk im kommunalen Bereich"<sup>1)</sup> meldet Krause-Ablaß bereits Bedenken an, wenn er Krüger entgegenhält, es handle sich beim Rundfunk allenfalls um die Ausübung geistiger Macht. Diese sei aber nicht unwiderstehlich und verstoße nicht gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, sei daher unbedenklich. Letztlich ist die Frage nach der Wirksamkeit eines Massenkommunikationsmittels nicht so sehr ein juristisches wie ein psychologisches und soziologisches Problem, welches daher am zweckmäßigsten unter Gesichtspunkten dieser Disziplin angegangen wird.

## B. Die psychologische Wirkungsweise der Massenkommunikationsmittel

Die Untersuchung hat mit dem oft gebrauchten Begriff Massenkommunikationsmittel, unter den der Rundfunk eingereiht wird, zu beginnen.

Folgt man Maletzkes Definition<sup>2)</sup>, daß Kommunikation die "Bedeutungsvermittlung zwischen Lebewesen" ist, so bedarf es zunächst der Klärung der Einschränkung "Masse". Über diesen Begriff gibt es eine Vielzahl von Theorien<sup>3)</sup>. Für die vorliegende Untersuchung kann der Begriff Masse am zweckmäßigsten mit "disperses Publikum" erklärt werden, wobei die Dispersität sich am deutlichsten darin zeigt, daß das Publikum "... weder strukturiert noch organisiert ..." <sup>4)</sup> ist, kein "... überdauerndes soziales Gebilde ist ..." <sup>4)</sup> und nicht in "... direkten zwischenmenschlichen Beziehungen ..." <sup>4)</sup> steht. Man kann daher einer weiteren Definition Maletzkes folgen, die sagt<sup>5)</sup>: "Unter Massenkommunikation verstehen

---

1) abgedr. in DöV 1962, S.250.

2) Gerhard Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", Hamburg 1963, S. 15 - 18, insbes. Fußn. 7 - 10. Das Buch Maletzkes ist innerhalb der deutschen Literatur am vollständigsten und trifft die Problemstellung, nämlich die Frage nach der Macht der Massenkommunikationsmittel, sehr genau. Im folgenden Teil wird es als Ausgangspunkt genommen.

3) verschiedene davon sind bei Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", Hamburg 1963, S. 24 - 32 dargestellt.

4) Maletzke, a. a. O. S. 29 - 30.

5) Maletzke, a. a. O. S. 32.

wir jene Form der Kommunikation, bei der Aussagen öffentlich, durch technische Verbreitungsmittel, indirekt und einseitig an ein disperses Publikum verbreitet werden."

Dieser Definition ist erläuternd anzufügen:

Die Öffentlichkeit der Aussage bedeutet, daß sie sich an einen anonymen, personell unbegrenzten und unbegrenzbaren Empfängerkreis wendet. Bedingt wird diese Öffentlichkeit durch die Art des Verbreitungsmittels, des Mediums, welches aus der Natur der Sache heraus technisch sein muß, im Falle der vorliegenden Untersuchung also durch die Sende- und Empfangsanlagen. Indirekt bedeutet dies, daß die Kommunikation nicht unmittelbar von Person zu Person erfolgt, sondern zumindest durch die Zwischenschaltung des technischen Mediums - in aller Regel auch noch durch die Zwischenschaltung von Raum und Zeit (hinsichtlich der Zeit bilden die live-Übertragungen eine Ausnahme). Einseitig ist die Massenkommunikation, weil sie nicht in Form eines Dialoges, sondern immer nur in der Richtung vom Aussagenden zum Aussagenempfänger erfolgen kann, ohne daß die Möglichkeit eines Rollentausches bestände (sieht man einmal von der Möglichkeit der Hörerbriefe an die Redaktionen ab).

Versteht man Massenkommunikation im Sinne der obenstehenden Definition, so ist der Rundfunk ein Massenkommunikationsmittel par excellence<sup>1)</sup>. Es treffen wie bei keinem anderen Medium alle angeführten Merkmale konkret für Rundfunk und Fernsehen zu. Die Frage nach dem Machtcharakter muß daher unter dem Gesichtspunkt der psychologischen Wirkungen eines Massenkommunikationsmittels beantwortet werden. Die Antwort bezieht sich auf ein psychologisches Phänomen und ist, jedenfalls in ihrer systematischen Anlage, durchaus wissenschaftlich erfaßbar und auch bereits untersucht<sup>2)</sup>.

### 1. Das Feldschema

Gegenstand der Untersuchungen ist das sogen. "Kommunikationsfeld", zu dem Maletzke<sup>3)</sup> ein anschauliches Feldschema aufzeichnet. Dieses Feld wird bestimmt durch den Aussagenden, auch Kommunikator genannt (hier die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten), und den Empfänger (den Rundfunk- oder Fernsehteilnehmer), der Rezipient genannt wird. Inhalt des Kommunikationsfeldes ist die Aussage, die gemacht wird, sowie das Medium, das zur Übermittlung dieser

1) Nach Maletzke "Psychologie der Massenkommunikation", S. 33 sind Massenkommunikationsmittel im Sinne dieser Definition: Presse, Film, Schallplatte, Hörfunk und Fernsehen.

2) Ausgangspunkt soll auch hier wieder Gerhard Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation" sein.

3) Maletzke, a. a. O. S. 37 - 41.

Aussage benutzt wird (hier also die sendetechnischen Einrichtungen der Funkhäuser, sowie die eigentlichen Sendestrahler der einzelnen Verbreitungsstellen einerseits, die Empfangsgeräte = Radio- und Fernsehapparate der Teilnehmer andererseits).

Jede Untersuchung der Wirksamkeit der Massenkommunikationsmittel ist notwendigerweise eine Untersuchung der Beziehungen, in denen diese vier Feldfaktoren zueinander stehen (es werden im folgenden der Einfachheit halber die Abkürzungen verwendet; Kommunikator = K; Aussage = A; Medium = M; Rezipient = R).

Dabei sind folgende Relationen möglich:

K : A, K : M, K : R, A : M, A : R, M : R

und jeweils umgekehrt.

Von Interesse ist hier das Verhältnis K : R, welches Krüger als einseitiges Machtverhältnis versteht. Von Einfluß auf das Verhältnis K : R sind aber zwei weitere Umstände; Zum einen kann man die übrigen Feldfaktoren nicht außer acht lassen. Zum anderen aber - was hier von erheblicher Bedeutung ist - treten, bedingt durch das Verhältnis K : R, im umgekehrten Verhältnis R : K gewisse Wirkungen ein. Es handelt sich um den aus der Kybernetik geläufigen Vorgang der Rückkopplung von Wirkungsvorgängen. Ausgehend von diesem Vorgang der Rückkopplung kommt Maletzke zu einer "Reflexions-Hypothese"<sup>1)</sup>, deren Inhalt die Annahme ist, daß nur solche Aussagen gemacht werden können, die vom Rezipienten auch akzeptiert werden können.

## 2. Die Interdependenzen des Kommunikationsfeldes

Bei der vorliegenden Untersuchung stehen Medium und Rezipient fest, variabel sind nur Aussage und Kommunikator. Unter Beibehaltung des jetzigen Kommunikators ist eine Variation der Aussagen nur in beschränktem Umfang, keinesfalls aber mit der Möglichkeit eines Mißbrauchs möglich, weil für den Kommunikator durch Gesetz und gesetzmäßige Kontrollorgane eine Neutralität gewährleistet wird, die solche Variationen verbietet. Würde man im Sinne Krügers den Kommunikator aber derartig verändern, daß ein mit despotischen Machtgelüsten ausgestatteter, zu allem, ggf. auch zu jeder Entstellung der Aussagen entschlossener Anonymus eingesetzt würde, so müßte dieser nach der Theorie Krügers mit Hilfe des Mediums in der Lage sein, auf den Rezipienten unwiderstehliche Gewalt auszuüben<sup>2)</sup>.

1) Gerhard Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", S. 67.

2) Vgl. Herbert Krüger, "Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern", S. 47 - 59. Dabei kann durchaus davon ausgegangen werden, daß unwiderstehliche Gewalt sich der psychologischen Kampfmittel bedienen wird, vgl. S. 52 - 53.

Dagegen sprechen folgende Bedenken:

Die große Ungewißheit über die Wirkung jeder Art von Aussagen liegt in der Dispersität des Publikums. Es ist nämlich nicht so, daß das Publikum jede Aussage annehmen und verarbeiten könnte. Wenn eine Aussage auf ihr Publikum Wirkungen zeigen soll, so setzt das eine Reihe von Tatbeständen voraus:

Der Rezipient muß die Aussage aufnehmen können. Er muß also vom Intellekt her überhaupt in der Lage sein, der Aussage zu folgen und ihren Inhalt zu verstehen. Bei dem sehr unterschiedlichen Bildungsstand der Rezipienten entsteht dabei leicht das Dilemma, daß ein Teil der Sinnzusammenhänge mangels Vorbildung nicht verstanden wird. Vereinfacht man die Aussage und vergrößert sie entsprechend, so spricht sie oft den geistig gebildeten Teil des Publikums nicht an<sup>1)</sup>. Wird die Aussage aber so geformt, daß sie einen möglichst großen Kreis von Rezipienten erfaßt, so besteht immer noch die Gefahr, daß nur in wenigen Fällen die Reaktion der Rezipienten in der postkommunikativen Phase einheitlich ist. Die Reaktion des Publikums ist je nach Einstellung zum Inhalt und Kenntnis der Problemzusammenhänge verschieden.

Es kann nicht untersucht werden, unter welchen psychologischen Voraussetzungen Rezipienten durch Aussagen zu Handlungen bewegt werden. Festgehalten werden muß aber, daß es bei der Dispersität des Publikums einen voraussehbaren und berechenbaren Reaktionsverlauf nur schwerlich gibt, weil die individuelle Verschiedenheit der Rezipienten solches nicht zuläßt.

Von gleichfalls ausschlaggebender Bedeutung für Auswirkungen ist, daß längst nicht jeder Rezipient, der eine Aussage tatsächlich wahrnimmt und in ihrem Gehalt auch versteht, sich mit dem Aussageninhalt identifizieren kann. Dieser Vorgang der Identifikation setzt voraus, daß beim Rezipienten ein Bild des Kommunikators besteht, das er akzeptieren kann. Eine Trennung von Aussage und Kommunikator ist aus der Sicht des Rezipienten in aller Regel nicht möglich<sup>2)</sup>. Auch im emotionalen Bereich muß ein positives Verhältnis zwischen Kommunikator und Rezipienten bestehen. Die Identifikation setzt weiter voraus, daß die Aussage sich der soziologischen Situation des Rezipienten anpaßt und entweder mit bereits vorhandenen Meinungen und Attitüden harmonisiert<sup>3)</sup> oder Wunschbilder erzeugt, die durch psychologisch geschickte Darstellung in den Bereich der Nachvollziehbarkeit rücken. Dabei besteht die Möglichkeit, mit einigen psychologischen Kunstgriffen die Identifikation zu erleichtern, auch wenn sie nach der Natur der Sache nicht

---

1) Vgl. Gerhard Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", S. 146 - 171.

2) Vgl. Gerhard Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", S. 110 - 119.

3) zum Unterschied von Meinung und Attitüde und zur Definition derselben vgl. Maletzke, a. a. O. S. 202 - 211.

möglich wäre. Hofstätter<sup>1)</sup> verweist etwa auf die Benutzung des Prestiges in der Person des Aussagenden. Vielfach wird der Weg des Ausweichens in bestimmte Stereotypen<sup>2)</sup> gewählt, um auf diese Weise die Identifikation mit Aussagen zu erleichtern, die eigentlich nicht vom Rezipienten übernommen werden könnten. Man sollte aber nicht die Manipulierbarkeit von Aussagen überschätzen, denn ihre Grenze findet sie in dem Aussageninhalt selbst, der bei überdehneter Manipulierung unverständlich und sinnentstellt wird. Eine faktische Reaktion des Rezipienten, die zu Handlungen im Sinne des Kommunikators führt, ist nur auf solche Aussagen zu erwarten, die eine Identifikation des Rezipienten mit dem Aussageninhalt ermöglichen.

Selbst wenn man davon ausgehen würde, daß es gelänge, objektiv negative Aussagen so zu formulieren, daß die Möglichkeit der Identifikation gegeben wäre, so würde die Dispersität des Publikums die Wirkungen der Aussage abschwächen, weil selbst bei Identifikation die Reaktion unterschiedlich wäre. In einem so pluralistischen Gesellschaftsverband, wie es der Kreis der Fernsehzuschauer oder Rundfunkhörer ist, wäre es kaum möglich, einen hinreichend großen Teil derselben zu einer einheitlichen Identifikation zu bringen, weil die Maßstäbe der Wertsetzung naturgemäß zu verschieden sind und auch aus anderen Quellen als dem Rundfunk bezogen werden (nämlich auch aus den übrigen Massenkommunikationsmitteln und jeder Form der Einzelkommunikation).

Erschwerend wirkt weiter, daß längst nicht jeder der Bundesbürger durch Rundfunk oder Fernsehen erreicht wird. Im Jahre 1961 gab es 56.174.800 Einwohner in der Bundesrepublik, die 19.460.000 Haushaltungen unterhielten<sup>3)</sup>. Geht man davon aus, daß im Jahre 1961 17.061.049 Tonfunkgenehmigungen und 8.371.917 Fernsehgenehmigungen durch die Post erteilt waren<sup>4)</sup>, so ergibt sich, daß in fast jedem Haushalt ein Rundfunkgerät steht, ein Fernsehgerät aber nur in jedem zweiten Haushalt. Berücksichtigt man weiter, daß das für alle an einer Änderung der gegenwärtigen Rundfunkrechtslage Interessierten eigentlich bedeutungsvolle Kommunikationsmittel aber das Fernsehen ist und der Fernsehstreit vor dem Bundesver-

---

1) Peter R. Hofstätter, "Die Psychologie der öffentlichen Meinung", S. 86 ff., insbes. S. 97 f.

2) vgl. Walter Lippmann, "Die öffentliche Meinung", S. 61 - 114.

3) Angaben aus "Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland für 1965", S. 47. Die Angaben für die Zeit nach 1961 liegen nicht vor, es kann aber davon ausgegangen werden, daß sie im wesentlichen noch zutreffen, weil nach dem Bau der Berliner Mauer der Strom der Flüchtlinge aufgehört hat und seitdem die Bevölkerungsstatistik gleichbleibende Tendenz zeigt.

4) Angaben der Oberpostdirektion, veröffentlicht in "Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", S. B 6.

fassungsgericht<sup>1)</sup> auch um die rechtliche Neuordnung des Fernsehens ging, so wird doch immer nur die Hälfte aller Bürger von diesem Medium erreicht.

Es spielt ferner eine Rolle, daß nicht jeder jede Sendung hört oder sieht. Wie die Untersuchungen Maletzkes erkennen lassen<sup>2)</sup>, bleibt auch bei denjenigen, die die Sendung gesehen haben, in der postkommunikativen Phase, also nach dem Empfang der Sendung, oft nur wenig übrig von dem, was das eigentliche Anliegen des Kommunikators war.

Schließlich muß auch berücksichtigt werden, daß bei fast allen Rezipienten mehr oder minder stark ausgeprägte Meinungen und Attitüden vorliegen. Das Fernsehen und der Rundfunk sind keinesfalls die einzigen Massenkommunikationsmittel, die dem Rezipienten zur Verfügung stehen. Gerade angesichts der besonderen Bedeutung, die den bereits bestehenden Attitüden und Meinungen für die Wirkungen in der postkommunikativen Phase des Rezipienten zukommt<sup>3)</sup>, ist es wichtig, das andere große Massenkommunikationsmittel, die Presse, etwas eingehender zu untersuchen, weil auch dieses zur Bildung von Meinungen und Attitüden beiträgt.

Im Jahre 1964 gab es in der Bundesrepublik Deutschland 567 Zeitungen und Zeitschriften (nicht Fach-Zeitschriften, Illustrierte Blätter o. ä.), davon 543 Tageszeitungen und 24 Wochenzeitschriften<sup>4)</sup>. Sie haben insgesamt eine durchschnittliche Verkaufsauflage (also effektiv verkaufte Exemplare) von 20.373.600 Stück. Diese Zeitungen verkörpern weltanschaulich und politisch die unterschiedlichsten Richtungen, und in ihnen wird dem Publikum ein an Verbreitung dem Rundfunk und Fernsehen gleichwertiges Medium an die Seite gestellt. Gegenüber Rundfunk und Fernsehen besteht zwar hinsichtlich der Information ein gewisser Mangel an Aktualität, weil der Rundfunk die erhaltenen Informationen schneller verbreiten kann. Das wird aber zum Teil dadurch wieder ausgeglichen, daß die Begrenzung der Rezeption durch Raum und Zeit entfällt (zitiert seien dabei Goethes Worte, daß man getrost nach Hause tragen könne, was man schwarz auf weiß besitze). In der Tat besteht für den Zeitungsleser die Möglichkeit, den Zeitpunkt und auch die Intensität und Dauer der Rezeption selbst zu bestimmen. Die Zeitungslektüre am Arbeitsplatz (etwa in Pausen) ist durchaus üblich.

Ob die Glaubwürdigkeit und das Prestige von Rundfunk und Fernsehen höher zu bewerten sind als das der Zeitungen, ist kaum erforscht. Es ist auch zweifelhaft, ob man das generell feststellen kann. Die Glaubwürdigkeit bei reinen Informationen dürfte vermutlich etwa gleich sein, obwohl das, je nach Bildungsstand des

---

1) BVerfGE 12, S. 208 ff.

2) Gerhard Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", S. 146 - 171.

3) Gerhard Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", S. 189 - 224 mit Nachweisen ausländischer Literatur in den Fußnoten.

4) Gem. "Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland für 1965", S. 122

Rezipienten, auch wieder unterschiedlich sein dürfte. Mit abfallendem Bildungsniveau dürfte beim Rezipienten die Glaubwürdigkeit von Rundfunk und Fernsehen zunehmen, weil sie vielfach als quasi amtliche Organe angesehen werden. Maletzke<sup>1)</sup> führt verschiedene ausländische Untersuchungen an, deren Ergebnisse sich teilweise widersprechen. Er selbst nimmt, auch wegen der im Bereich der Bundesrepublik Deutschland wissenschaftlich geringen Erforschtheit dieser Frage, eine Einstufung nach Glaubwürdigkeit nicht vor.

Als Ergebnis ist daher festzustellen: Die Beeinflussung des Rezipienten hängt nicht allein vom Rundfunk und Fernsehen ab. Zum einen gibt es andere Massenkommunikationsmittel, die einen Einfluß ausüben, der dem von Rundfunk und Fernsehen wahrscheinlich nahekommt. Aber auch Rundfunk und Fernsehen haben keinen direkten Einfluß auf den Rezipienten, etwa in Form des unwiderstehlichen Zwanges. Vielmehr bedingt das Feldschema eine Reihe von Interdependenzen, die einen Unsicherheitsfaktor für jeden Versuch einer massiven Beeinflussung bilden.

Die Beeinflußbarkeit bei Zusammenfassung und Gebrauch aller Massenkommunikationsmittel wird dabei größer sein, als wenn nur mit einem Medium allein versucht wird, Einfluß auszuüben. Von unwiderstehlicher Gewalt kann aber selbst dann noch nicht gesprochen werden. Krügers These von der unwiderstehlichen Gewalt, die durch den Rundfunk ausgeübt werden kann, beruht daher auf einer unzutreffenden Überschätzung der Wirkung des Massenkommunikationsmittels Rundfunk.

### C. Das Dritte Reich als Beispiel

In den Gutachten der Professoren Krüger, Mallmann, Maunz, Ridder und Ipsen zum Fernsehstreit<sup>2)</sup> vor dem Bundesverfassungsgericht sowie auch im Urteil selbst findet sich die Überlegung, am Beispiel des Dritten Reiches werde deutlich, was die Folge sein müsse, wenn der Rundfunk nur einer einzigen Gruppe - und sei diese auch zunächst legitime Regierungspartei - ausgeliefert werde. Weil aber eingesehen wird, daß man die Situation des Jahres 1933 nicht gut mit der des Jahres 1965 vergleichen kann, wird eine ausführliche Untersuchung der Jahre 1933 - 1945 unter dem Gesichtspunkt der Massenbeeinflussung im Fernsehstreit vermieden.

Gerade diese Jahre bieten ein sehr anschauliches Beispiel für Wirkung und Auswirkung der Massenkommunikationsmittel und ihre Bedeutung im Staatsgefüge.

---

1) Gerhard Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", S. 184 - 186.

2) Herbert Krüger, "Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern", H. P. Ipsen, "Die Rundfunkgebühr - Ein Beitrag zur Rundfunkdiskussion", die übrigen in: "Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht", Hrsg. G. Zehner, Bd. I, S. 234 - 312.

Hitler selbst hat in seinem Buch "Mein Kampf" keinen Zweifel daran gelassen, eine wie große Bedeutung er dem Massenkommunikationsmittel "Presse" einräumt, wenn er wörtlich schreibt<sup>1)</sup>: "Man pflegt gerade in Journalistenkreisen die Presse gerne als eine "Großmacht" im Staate zu bezeichnen. Tatsächlich ist ihre Bedeutung denn auch eine wahrhaft ungeheuerliche. Sie kann überhaupt gar nicht überschätzt werden; bewirkt sie doch wirklich die Fortsetzung der Erziehung im späteren Alter."

Diese Aussage konnte Hitler nur für die Presse machen, weil die anderen großen Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Film (insbes. Tonfilm) zum Zeitpunkt der Abfassung seines Werkes technisch noch nicht so weit entwickelt waren, daß er sie ernsthaft in Erwägung ziehen konnte. Unzweifelhaft bleibt auch, daß Hitler die Massenmedien rücksichtslos im Sinne einseitiger Propaganda benutzen wollte<sup>2)</sup>. Von sicherlich programmatischer Bedeutung ist es, wenn Hitler dazu schreibt: "Wenn also irgendwo, dann darf gerade hier der Staat nicht vergessen, daß alle Mittel einem Zweck zu dienen haben; er darf sich nicht durch das Geflüster einer sogenannten "Pressefreiheit" beirren und beschwätzen lassen, seine Pflicht zu versäumen und der Nation die Kost vorzuenthalten, die sie braucht und die ihr gut tut; er muß mit rücksichtsloser Entschlossenheit sich dieses Mittels der Volks-erziehung versichern und es in den Dienst des Staates und der Nation stellen"<sup>3)</sup>.

Die Erreichung dieses Zieles war im Jahre 1933 beim Rundfunk verhältnismäßig einfach, weil dieser sich im eigentlichen Sinne noch nicht richtig konsolidiert hatte. Es ist hier nicht der Ort, die Geschichte des Rundfunks in Deutschland wiederzugeben, über die es im übrigen schon eine Reihe wissenschaftlicher Veröffentlichungen gibt<sup>4)</sup>. Die Rundfunkentwicklung im III. Reich wird aber nur verständlich, wenn man die Entwicklung des Rundfunks in der Weimarer Republik wenigstens kurz anführt.

### 1. Der Rundfunk

Den Beginn einer Rundfunkentwicklung kann man auf das Jahr 1923 legen. Zwar war die drahtlose Telegraphie schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts erfunden worden, und sie wurde schon im 1. Weltkrieg zur militärischen Nachrichtenüber-

---

1) Adolf Hitler, "Mein Kampf", 133. - 134. Aufl. 1935, S. 262.

2) Hitler, a. a. O., S. 262 - 269; 518 - 537; 649 - 669.

3) Hitler, a. a. O., S. 264.

4) Z. B. Hans Bausch, "Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik" Tübingen 1956; Heinz Pohle, "Der Rundfunk als Instrument der Politik", Hamburg 1955; E. K. Fischer, "Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens", Göttingen 1957.

mittlung verwendet. Aber erst Bredow<sup>1)</sup> erkannte die Möglichkeiten dieser bis dahin den Technikern vorbehaltenen Erfindung als Massenkommunikationsmittel und leitete in Deutschland eine planmäßige Entwicklung ein.

Dabei wirkte erschwerend, daß nach dem Reichstelegraphengesetz von 1892 dem Reich das Telegraphenregal und damit auch das bis dahin unbekannte Funkregal<sup>2)</sup> zustand. In Art. 6 Ziff. 7 der Weimarer Reichsverfassung in Verbindung mit Art. 88 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung wird das Funkregal wiederum in die Reichskompetenz gestellt und auch das sogenannte Fernmeldeanlagegesetz vom 14. 1. 1928 (RGBl. 1928, Teil I, S. 8) beläßt es bei dieser Zuständigkeitsverteilung und überträgt in § 1 Abs. 2 die Kompetenz auf das Reichspostministerium, bei dem sie auch bis dahin gelegen hatte. Abgesehen davon, daß das Reichspostministerium sich für die eigentliche Programmgestaltung - deren Bedeutung wahrscheinlich erheblich unterschätzt wurde - nicht kompetent fühlte, waren auch die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse im Reich zur Zeit der Aufnahme erster Sendungen alles andere als günstig<sup>3)</sup>.

Infolge dessen konnte die Reichspost keine finanziellen Aufwendungen machen, was dazu führte, daß der Rundfunk durch Privatgesellschaften betrieben wurde. Den Anfang machte in Berlin am 29. 10. 1923 die "Radio - Stunde AG", es folgten im Laufe des Jahres 1924 acht weitere Gesellschaften, die, ähnlich den heutigen Länderanstalten, landsmannschaftlich ausgerichtet und organisiert waren<sup>4)</sup>. Allerdings hatte sich die Post als zuständige Genehmigungsbehörde vorbehalten, daß ihr später die Mehrheit des Aktienkapitals abgetreten werden sollte, damit der Einfluß des Reichs erhalten bleibe.

Gegen Ende des Jahres 1924 schlossen sich die Privataktionäre zum "Reichsfunkverband" zusammen, einer Interessengemeinschaft mit wirtschaftlichem Hintergrund. Dieser Verband wurde dann an Bedeutung übertroffen durch die am 15. 5. 1925 gegründete "Reichs-Rundfunk-Gesellschaft", der am 26. 2. 1926 die Reichspost beitrat. Dieser Reichs-Rundfunk-Gesellschaft mußten die Mitgliedsge-

---

1) Eine Würdigung der Person und des Lebenswerkes Bredows erfolgt in den Werken von Hans Bausch und Heinz Pohle (S. 20 Fußn. 4). Auch Bredows Werk "Im Banne der Ätherwellen" ist für den an der Frühgeschichte des Rundfunks Interessierten von Wert.

2) Der Begriff "Funk" erscheint erstmals in der sog. "Funkgesetznovelle" v. 7. 3. 1908 (RGBl. 1908, I, S. 79).

3) Vgl. Kurt Fischer, "Dokumente zur Geschichte des Deutschen Rundfunks und Fernsehens", S. 11 - 12, wo eine aufschlußreiche politische Chronik abgedruckt ist.

4) Über Einzelheiten vgl. Heinz Pohle, "Der Rundfunk als Instrument der Politik", S. 43 ff.

sellschaften 17 % ihres Aktienkapitals abtreten. Allerdings wurden die abgetretenen Aktien als Vorzugsaktien mit einem mehrfachen Stimmrecht ausgestattet. Von den Aktien der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft ließ sich die Reichspost 51 % abtreten (und zwar unentgeltlich), so daß nunmehr die Kontrolle der einzelnen Rundfunkgesellschaften in Händen der Reichspost, somit also des Reiches lag. Unter Androhung der Verweigerung der Betriebsgenehmigung war es damit der Post gelungen, ohne eigene Aufwendungen die Kontrollfunktion zu erhalten.

Die weitere Entwicklung ist sehr kompliziert und kann am besten mit Bausch<sup>1)</sup> als ein "Spannungsdreieck" charakterisiert werden. Auf der einen Seite stand das Reichspostministerium, vertreten durch Bredow, dessen Konzeption unpolitisch im Sinne von Unternachtungs- und allenfalls Bildungsrundfunk zu nennen ist. Auf der zweiten Seite fand sich das Reichsinnenministerium, dessen Haltung stark beeinflusst wurde durch den Innenminister Carl Severing, den Ministerialrat Haentzschel sowie den sozialdemokratischen Fraktionsvorsitzenden Heilmann. Diese erkannten schon früh (nach Ansicht Bauschs<sup>2)</sup> vom Beispiel des Kapp-Putsches aufgeschreckt) das kommunikative Element des Rundfunks und forderten Mitsprache. Schließlich waren auf der dritten Seite auch die Länder, in deren Kompetenz die Kultur fiel, daran interessiert, nicht allen Einfluß auf den Rundfunk zu verlieren. Berücksichtigt man den relativ häufigen Regierungswechsel in der Weimarer Republik, so leuchtet es ein, daß bei diesem "Tauziehen" um den Einfluß im Rundfunk eine Konsolidierung kaum möglich war. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, die weitere Entwicklung in ihren Einzelheiten zu beschreiben. Das ist auch nicht erforderlich, weil in den bereits zitierten Werken von Pohle und Bausch<sup>3)</sup> eine sehr ausführliche Darstellung vorliegt.

Die weitere Entwicklung zeigt, daß der Einfluß des Reiches immer stärker wurde, zunächst durch das Nachrichtenmonopol der "Dradag" (= Drahtloser Dienst AG), die sich zu 51 % im Besitz des Reiches befand, am einschneidendsten aber wohl durch die Reform des Jahres 1932, die "Leitsätze zur Neuregelung des Rundfunks" vom 27. 7. 1932<sup>4)</sup> und die Ausführungsbestimmungen vom 15. 11. 1932. Dadurch wurde nicht allein der Rundfunk völlig in die Hände des Reiches und der Länder überstellt, sondern durch 51 % Stimmen in der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft konnte das Reich über die Reichspost unmittelbaren Einfluß auf den Rundfunk nehmen.

---

1) Hans Bausch, "Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik", S. 183.

2) Bausch, a. a. O. S. 26.

3) Siehe S. 20, Fußn. 4.

4) abgedr. bei Bausch "Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik", S. 205 - 210.

Nahezu alle ausschlaggebenden Funktionen bei den einzelnen Rundfunkgesellschaften wurden auf die Reichs-Rundfunk-Gesellschaft übertragen. Ihr wurden zwei Reichskommissare übergeordnet (Ziff. 4), deren Kompetenzen zwar untereinander abgegrenzt waren, die jedoch einen nahezu lückenlosen Einfluß des Reichs auf den Rundfunk zuließen. Damit war im Grunde die Weichenstellung für die Rundfunkentwicklung im Dritten Reich erfolgt. Nach Hitlers "Machtübernahme" wurden in der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft die einflußreichsten Stellen mit zuverlässigen Nationalsozialisten besetzt und der Rundfunk durch Personalaustausch weitgehend "gleichgeschaltet". Höhepunkt dieser Umstrukturierung war dann die Schaffung des Goebbels'schen "Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda" durch den Erlaß vom 13. 3. 1933<sup>1)</sup> und Verordnung über die Aufgaben dieses Ministeriums vom 30. 6. 1933<sup>2)</sup>. Alle bisher bei anderen Ministerien liegenden Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Propaganda (und darunter fielen sämtliche Bereiche der Massenkommunikation) gingen auf dieses Ministerium über, so daß damit das Reich als Zentrale die sämtlichen Kompetenzen innehatte. Das Erstaunliche ist, daß diese ganze Entwicklung sich, gestützt auf das "Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich" vom 24. 3. 1933, in äußerlich legaler Weise vollzog<sup>3)</sup>. Die Nationalsozialisten hatten damit ein wirksames Massenkommunikationsmittel in der Hand, welches sie in der Folgezeit rücksichtslos in den Dienst ihres Systems stellten.

So kam es dazu, daß der Rundfunk gegen Ende der Weimarer Republik zwar in privatrechtlicher Form betrieben wurde, aber der Einfluß von Reich und Ländern, später insbesondere vom Reich, beherrschend und ausschlaggebend war. Es bedurfte auf Ministerialebene nur noch einer Straffung (erfolgt durch Einrichtung des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda) sowie einer Auswechslung der Führungskreise durch linientreue Parteigenossen, die nach der Machtübernahme systematisch erfolgte. Hitler konnte das System des Rundfunks, so wie er es vorfand, ohne größere Veränderungen übernehmen.

## 2. Die Presse

Anders und für die Nationalsozialisten ungleich schwieriger verlief die Entwicklung bei der Presse. Eine sehr frühe Publikation des ehemaligen Münsteraner Zeitungswissenschaftlers Hagemann<sup>4)</sup> sowie aus jüngerer Zeit die nicht immer wissenschaftlich gehaltene Publikation des Amerikaners Hale<sup>5)</sup> geben eine recht gute

---

1) RGBl. 1933, Teil I, S. 104.

2) RGBl. 1933, Teil I, S. 449.

3) vgl. Bausch, "Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik", S. 85 - 115 und Pohle, "Der Rundfunk als Instrument der Politik", S. 186 ff.

4) Walter Hagemann, "Publizistik im Dritten Reich", Hamburg 1948.

5) Oron J. Hale, "Presse in der Zwangsjacke - 1933 bis 1945", Düsseldorf 1965.

Zusammenfassung des Verlaufs der Ereignisse. Einen Überblick über den größeren Zusammenhang aus historischer Sicht vermittelt die von Roegele herausgegebene Sammlung verschiedener Aufsätze zu diesem Thema<sup>1)</sup>.

Während sich der Rundfunk im Zeitpunkt der Machtübernahme noch in einem verhältnismäßig frühen Entwicklungsstadium befand, blickte die Zeitungspressen bereits auf eine mehr als dreihundertjährige Geschichte zurück<sup>2)</sup>. Das "Handbuch der Deutschen Presse 1932"<sup>3)</sup> zählt für das Jahr 1931 4.703 selbständige Zeitungen, unter denen beinahe alle Richtungen, sowohl politisch wie weltanschaulich vertreten waren. Unter diesem breiten Fächer an Zeitungen nehmen sich in der Anfangszeit der NSDAP deren Parteizeitungen bescheiden aus. Hagemann zitiert dazu Goebbels<sup>4)</sup>, der bezeichnenderweise dieses Dilemma klar erkannt hatte. Hitler suchte daher zunächst ein Arrangement mit Hugenberg und der sogenannten "Harzburger Front" auf der Basis des deutsch-nationalen Widerstandes gegen den Young-Plan<sup>5)</sup>, doch verlief diese "Vernunft-Ehe" nicht sehr glücklich. Eine Gleichschaltung verbot sich aber aus der bis zur Machtergreifung bestehenden Selbständigkeit und Freiheit der Presse, so daß andere Wege beschritten werden mußten.

Als Parteiverlag wurde der Franz-Eher-Verlag in München erworben und unter Amann und dessen Gehilfen Rienhard zu einem Konzern größten Ausmaßes aufgebaut. Durch massive Erpressung und offenen Terror von bewaffneten SA-Gruppen wurde innerhalb kurzer Frist ein großer Teil der Zeitungsverleger genötigt, ihre Verlage an den Eher-Verlag zu verkaufen, wobei die äußeren Erscheinungsformen des Terrors von getarnter wirtschaftlicher Sanktion bis zur brutalen Gewaltanwendung reichten. Einzelheiten zu diesen Vorgängen finden sich in teilweise detaillierter Schilderung in dem zitierten Buch von Hale "Presse in der Zwangsjacke".

Der entscheidende Griff nach der Presse erfolgte durch die Schaffung des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda sowie durch das Schriftleiter-

- 
- 1) Otto B. Roegele, "Pressereform und Fernsehstreit - Texte zur Kommunikationspolitik 1832 bis heute", Gütersloh 1965.
  - 2) vgl. E. Dovifat in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. 6, Sp. 456 - 472.
  - 3) zitiert nach Dovifat a. a. O.
  - 4) Walter Hagemann, "Publizistik im Dritten Reich", S. 35 Abs. 1 bringt folgendes Goebbelszitat (ohne genaue Quellenangabe): "Nur ein paar Flammen brennen in Deutschland. Die anderen werden lediglich von ihrem Schein bestrahlt. Mit den Zeitungen ist es am schlimmsten, wir haben die besten Redner der Welt, dafür fehlt es uns an gewandten und geschickten Federn."
  - 5) Einzelheiten bei Buchheim in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. 3, Sp. 1230 - 1232.

gesetz vom 4. 10. 1933<sup>1)</sup>. In § 5 dieses Gesetzes wurden Anforderungen an den Schriftleiter gestellt, durch die gesichert wurde, daß nur dem Regime entsprechende Personen Schriftleiter sein konnten. So war arische Abstammung (Ziff. 3) erforderlich sowie der Nachweis von Eigenschaften, "... die die Aufgabe der geistigen Einwirkung auf die Öffentlichkeit erfordert" (Ziff. 7). Zwar enthielt das Gesetz einige durchaus wünschenswerte Neuerungen, wie etwa das Erfordernis einer Art von Befähigungsnachweis (Ziff. 7). Andererseits wurde dem Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda, also Goebbels, ein unbeschränktes Einspruchsrecht eingeräumt (Ziff. 8), welches ermöglichte, alle unbequemen Personen auszuschalten.

Mit der konsequenten Methode des Aushungerns und Aufkaufens unbequemer Zeitungen sowie durch die Möglichkeit, über die Schriftleiter auf die Gestaltung der Presseerzeugnisse unmittelbar Einfluß zu nehmen, war die Gleichschaltung der Presse - wenn auch nicht so reibungslos wie die des Rundfunks - im wesentlichen erfolgreich durchgeführt. Es kam zu einer starken Konzentration der Parteimittelbaren Presse, so daß am Ende des Krieges noch etwa 900 Zeitungen übriggeblieben waren<sup>2)</sup>.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß es den Machthabern des Dritten Reiches auch hinsichtlich der Presse gelungen war, schon sehr bald nach der Machtergreifung einen entscheidenden Einfluß zu gewinnen und den bei jeder freien Presse geläufigen Vorgang der Integration und Neutralisation der Meinungen zu verhindern.

### 3. Die übrigen Massenkommunikationsmittel

Ähnlich verlief die Entwicklung beim Film. Auch hier war bereits zur Zeit der Machtübernahme eine privatwirtschaftlich organisierte Industrie etabliert, die seit dem Anfang der zwanziger Jahre, wenn auch zunächst in Form von Stummfilmen, ihre Produkte anbot. Etwa 1929/30 gelang dem Tonfilm der entscheidende Durchbruch, und die Machthaber des Dritten Reiches hatten die Bedeutung des Films als Propagandamittel durchaus erkannt<sup>3)</sup>. Wie bei der Presse erfolgte die Einflußnahme durch "Sanierung", indem man sich durch Subventionen oder Auf-

1) RGBl. 1933, Teil I, S. 713.

2) vgl. E. Dovifat in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. 6, Sp. 461. Eine anschauliche Schilderung findet sich auch bei Oron J. Hale, "Presse in der Zwangsjacke - 1933 bis 1945", Düsseldorf 1965. Auch bei Fritz Schmidt, "Presse in Fesseln. Eine Schilderung des NS-Pressen-Trusts", Berlin 1947 ist aufschlußreich dargestellt, wie sich die Ereignisse im Dritten Reich entwickelten. Allerdings belegt Schmidt seine Quellen nicht immer genau, bei der Verwertung ist daher Vorsicht geboten.

3) vgl. Walter Hagemann, "Publizistik im Dritten Reich", S. 61 - 65.

käufe der Unternehmen (so etwa im Jahre 1937 die bis dahin Hugenberg gehörende Ufa-Filmgesellschaft) den entscheidenden Einfluß sicherte. Rechtsgrundlage zum Eingreifen war das Reichsfilmgesetz vom 14. 7. 1933, welches bereits eine Drehbuchgenehmigung des Reichsministers für Volksaufklärung und Propaganda vorschrieb und dem Reichsminister, also Goebbels, hinsichtlich der Regie und Stoffwahl freien Spielraum gab. Mit z. T. anerkannten Schauspielern wurden ausgesprochene Hetz- oder Kriegspropagandafilme gedreht ("Kolberg", "Jud-Süß", "Ohm Krüger" usw.)<sup>1)</sup>. Eine besondere Einrichtung, die NS-Gaustelle, besorgte mit einer Vielzahl von Kraftfahrzeugen und Vorführgruppen, daß auch in abgelegenen Gegenden diese Filme aufgeführt werden konnten. Ausländische Filme wurden, sofern man ihre Aufführung gestattete, in der Presse und im Rundfunk so negativ bewertet, daß ihnen in aller Regel der große Publikumserfolg versagt blieb. Wie Hagemann (u. a.) zeigt<sup>2)</sup>, war gerade im Film sehr stark der Goebbels'sche Einfluß spürbar und wurde der Film als Propagandamittel eingesetzt.

Der Vorgang der Gleichschaltung wurde aber auch auf allen anderen Gebieten der Kommunikation vollzogen, so z. B. in der Literatur, insbesondere aber auch bei den bildenden Künsten, wo weite Gebiete der Malerei und Plastik als "entartet" verboten wurden und die Künstler, soweit sie sich nicht entschließen konnten, sich anzupassen (was nur die wenigsten taten), in die Emigration gezwungen wurden oder verstummen mußten. Diese Entwicklung im Dritten Reich braucht nicht weiter umrissen zu werden, sondern wird im Rahmen dieser Arbeit als bekannt vorausgesetzt; sie ist außerdem in einer Vielzahl von Publikationen<sup>3)</sup> behandelt und allgemein zugänglich.

#### 4. Zusammenfassung

Als Ergebnis ist festzuhalten:

Die Machtergreifung und die anschließende Gleichschaltung erfaßte nicht ein Kommunikationsmittel, sondern sämtliche Bereiche der Kommunikation wie überhaupt sämtliche Angelegenheiten, die nur irgendwie einen öffentlichen Bezugspunkt hatten. Der Rundfunk war davon nur ein Ausschnitt, der zwar wichtig war, keineswegs aber abstrakt gesehen werden kann. Die Gleichschaltung der Presse und des Films hat ebensolches Gewicht<sup>4)</sup>.

- 1) vgl. Fürstenau in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. 3, Sp. 266 - 270.
- 2) Walter Hagemann, "Publizistik im Dritten Reich", S. 61 - 65.
- 3) vgl. z. B. die Literaturnachweise bei Tormin / Jäger / Zipfel, "Das Dritte Reich", Hannover 1963, S. 236 - 238 und bei Buchheim, "Das Dritte Reich", München 1961, S. 94 - 95.
- 4) Gleichwohl wird hinsichtlich dieser Kommunikationsmittel von niemanden die Forderung erhoben, der Staat müsse eingreifen und sein Regal ausüben, um Machtmißbrauch zu verhindern.

Es ist daher festzuhalten: Hitlers Machtergreifung und die Entwicklung des Dritten Reiches ist nicht dadurch zu begründen, daß ihm schon sehr früh der Griff nach dem Rundfunk gelang, sondern der Griff nach dem Rundfunk wie auch die Gleichschaltung aller Kommunikationsmittel sind eine Folge seiner Machtergreifung. Die Kommunikationsorgane wurden dem System eingegliedert, weil ihre Gleichschaltung ein propagandistisch zweckmäßig erscheinender Akt war und - was hier aber als These unerörtert bleiben kann - eine reibungslosere Identifikation des Volkes mit seinen Machthabern ermöglichte. Aus diesem Vorgang die absolute Macht eines - wenn auch ganz zweifellos bedeutungsvollen - Massenkommunikationsmittels ableiten zu wollen, wäre eine zu starke Vereinfachung und würde der Entwicklung der Jahre 1928 bis 1933 gleichfalls nicht gerecht.

Es läßt die Geschichte der Massenkommunikationsmittel, insbesondere zwischen Weimarer Republik und Drittem Reich, im Gegenteil erkennen, welche verhängnisvollen Auswirkungen es für ein demokratisches Staatssystem haben muß, wenn eine Regierung sich auf ihrem Weg zum Totalitarismus aller Massenkommunikationsmittel bedient und von ihren Wirkungsmöglichkeiten rücksichtslos Gebrauch macht.

#### § 4

### GRUNDGESETZ UND EINRICHTUNGSGARANTIE

Das Grundgesetz erwähnt den Rundfunk im Grundrechtsteil in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 neben der "Pressefreiheit", indem es die "Freiheit der Berichterstattung" durch den Rundfunk gewährleistet<sup>1)</sup>.

#### A. Die klassische Grundrechtsinterpretation

Knüpft man - historisch interpretierend - an die Tradition der Weimarer Verfassung an, so ist die sogen. "klassische Grundrechtsauslegung" auf den Nachweis ausgerichtet, die Grundrechte bezweckten den Schutz des einzelnen gegen den Staat<sup>2)</sup>.

Auf den Streit, ob die Grundrechte als subjektiv - öffentliche Rechte anzusehen

---

1) Hinsichtlich der Pressefreiheit insbesondere findet sich - ausgehend schon von Art. 118 WRV - viel Literatur, vgl. z. B. die Literaturzusammenstellung bei v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Kommentierung zu Art. 5 sowie die Vorbemerkungen A I und A II vor Art. 1; bei Franz Schneider, "Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz", S. 145 - 151; bei Geiger in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. 3, Sp. 1133 - 1134.

2) vgl. v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz" Vorbem. A VI 1 u. 2.

sind oder ob sich ihre Bedeutung darin erschöpft, objektive Rechtsnormen zu sein (was etwa von Paul Laband und Otto Mayer vertreten worden ist), braucht nicht eingegangen zu werden, da in der heutigen Lehre<sup>1)</sup> von dem Ergebnis ausgegangen werden kann, daß es sich um subjektiv - öffentliche Rechte des Bürgers gegen den Staat handelt, die ein gewisses Maß an nicht durch die Obrigkeit einschränkbarer persönlichen Freiheiten garantiert.

Legt man diese Ansicht zu Grunde, so bereitet die Auslegung von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG keine größeren Schwierigkeiten<sup>2)</sup>;

Anknüpfend an die Tradition des Art. 118 der Weimarer Reichsverfassung wird im Grundgesetz unter dem übergreifenden Titel "Meinungsfreiheit" dem Bürger ein Katalog negativer Statusrechte gewährt, wurzelnd im Gedanken einer allgemeinen Geistesfreiheit. "Meinung" sind nach dem Kommentar von v. Mangoldt-Klein<sup>3)</sup> "... Stellungnahmen, Wertungen, wertende Urteile, Werturteile, Beurteilungen, Einschätzungen, wertende Ansichten, Anschauungen oder Auffassungen u. ä. ...". Meinungen in diesem Sinne können frei geäußert werden, wobei es nicht darauf ankommt, ob diese Äußerungen öffentlich oder privat erfolgen. Sie können in Wort, Schrift und Bild frei geäußert und verbreitet werden; allerdings wird dadurch nicht gewährleistet, daß auch alles, was an Meinungen geäußert wird, tatsächlich Verbreitung findet. Vielmehr soll nur garantiert werden, daß der Staat nichts gegen die Verbreitung einer Meinung unternimmt. Die Informationsfreiheit ist gegenüber der Weimarer Reichsverfassung ein Novum. Sie ist beschränkt auf allgemein zugängliche Quellen, begründet also keine staatliche Auskunftspflicht, sondern soll Entwicklungen wie der des Dritten Reichs vorbeugen, indem jedem die Quellen zur eigenen Meinungsbildung eröffnet bleiben sollen.

## B. Ansätze zu institutionellem Denken

Ungleich diffiziler wird die Frage nach der Auslegung von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG; hier macht sich nämlich eine Art institutionellen Denkens bemerkbar, die sich mit negativen Statusrechten nicht vereinbaren läßt. Das Problem ist, ob man die Presse- und Rundfunkfreiheit, also die Freiheit der Massenkommunikationsmittel, als subjektiv - öffentliche Rechte, also negative Statusrechte begreifen soll, oder ob sie darüber hinaus auch eine weitergehende Funktion haben sollen.

1) vgl. v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz" Vorbm. A VI 2 c.

2) vgl. z.B. v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Anm. III - V zu Art. 5 GG; Wernicke in "Kommentar zum Bonner Grundgesetz" (Bonner Kommentar), Anm. II 1 a - d zu Art. 5 GG; Maunz, "Deutsches Staatsrecht", S. 107 - 108.

3) in "das Bonner Grundgesetz" Anm. III 1 zu Art. 5.

Schon bei der Pressefreiheit des Art. 118 WRV stellte sich heraus, daß sein Verständnis allein als negatives Statusrecht nicht ausreichte. Sieht man von Max Fleischmanns Meinung im III. Band des "Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts"<sup>1)</sup> ab, so tauchen diese Überlegungen verstärkt erst bei Carl Schmitt auf<sup>2)</sup>, ferner auch bei Martin Wolff<sup>3)</sup>. Später wird diese Lehre von Dennewitz<sup>4)</sup>, Huber<sup>5)</sup>, Menzel<sup>6)</sup> und Klein<sup>7)</sup> vertieft.

Gegenstand dieser von der Weimarer Reichsverfassung ausgehenden Lehre ist die Erkenntnis, daß bei einem Teil der Grundrechte außer der Gewährung subjektiver, gegen den Staat gerichteter Rechte auch objektive Rechtseinrichtungen ihrem Bestande nach gewährleistet werden. Dabei unterscheidet Schmitt<sup>8)</sup> wieder zwischen institutionellen Garantien und Institutsgarantien: die institutionellen Garantien gewährleisten den Bestand öffentlich - rechtlicher Einrichtungen, die Institutsgarantien den Bestand von solchen privatrechtlicher Natur.

Als Hauptvertreter einer Gegenmeinung z. Zt. der Weimarer Reichsverfassung ist Rudolf Smend anzusehen. Nach Smend<sup>9)</sup> gibt es zumindest keine institutionelle Auffassung der Pressefreiheit. Auch die in der Weimarer Reichsverfassung bereits ausgebildeten institutionellen Züge der Presse leitet Smend aus dem allgemeinen Grundrecht der freien Meinungsäußerung ab, indem er mit Hilfe des sogen. "Sozialtatbestandes des Grundrechts" der Meinungsäußerung die Ausübung des Grund-

- 
- 1) Max Fleischmann, "Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts", Bd. III, Tübingen 1914, S. 167.
  - 2) Carl Schmitt, "Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung; Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung" in "Handbuch des Deutschen Staatsrechts", Bd. II, S. 572 - 606; "Verfassungslehre", S. 170 ff.
  - 3) Martin Wolff, "Reichsverfassung und Eigentum" in Festgabe für Kahl, S. IV 3 - 30, 1923.
  - 4) Bodo Dennewitz, "Die institutionelle Garantie. Zum Problem der Existenzfrage des Deutschen Berufsbeamtentums und der kommunalen Selbstverwaltung" (Diss.) Jena 1932.
  - 5) Ernst Rudolf Huber, "Bedeutungswandel der Grundrechte" in AöR (N. F.) Bd. 23/1933, S. 51 - 98.
  - 6) Eberhard Menzel, "Das Ende der institutionellen Garantien" in AöR (N. F.) Bd. 28/1937, S. 32 - 76.
  - 7) Friedrich Klein, "Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien", Breslau 1934; neuerdings in v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Vorbem. A VI 3.
  - 8) Carl Schmitt, "Verfassungslehre", S. 170 ff. und in "Handbuch des Deutschen Staatsrechts", Bd. II, S. 596.
  - 9) Rudolf Smend, "Das Recht der freien Meinungsäußerung" in VVDStRL, Heft 4 (1928), S. 44 - 74, insbes. S. 71.

rechts in bestimmten, staatssoziologisch vorgeformten bzw. vorfindlichen Erscheinungsformen erfolgen läßt und auf diese Weise zu einer Erklärung der institutionellen Züge etwa des Art. 118 Weimarer Reichsverfassung kommt.

### C. Die Einrichtungsgarantien des Grundgesetzes

Eine einheitliche Meinung konnte in der Weimarer Zeit nicht gebildet werden; der Rundfunk stand überhaupt noch nicht zur Diskussion. In der Zeit des Dritten Reiches traten diese Probleme in den Hintergrund, erst mit Schaffung des Grundgesetzes stellen sich die Fragen wieder. Als eine Neuerung tauchte in Art. 5 GG nun auch der Komplex der Rundfunkfreiheit auf, welcher in der Folgezeit gleichfalls Gegenstand der Diskussion wurde.

Für das Grundgesetz wird im wesentlichen anerkannt, daß es sogen. "Einrichtungsgarantien" gibt. Die scharfe Trennung von Institutsgarantie und institutioneller Garantie wird teilweise verwischt, teilweise durch neue Unterscheidungsmerkmale differenziert. Klein<sup>1)</sup>, anknüpfend an Martin Wolff und Carl Schmitt, stellt dabei wohl die differenzierteste, aber auch brauchbarste Aufgliederung von Einrichtungsgarantien dar; er gibt die Unterscheidung nach einerseits öffentlich-rechtlichem Garantieobjekt (institutionelle Garantie) und privatrechtlichem Garantieobjekt (Institutsgarantie) auf und bringt als neues Begriffspaar "... einerseits der wesensmäßige Inhalt der Garantie, andererseits ihre Zuordnung zu den Grundrechten ... "1).

Den Garantieinhalt unterscheidet er wieder nach mehreren Gesichtspunkten in folgenden Gruppen:

- a) Selbständige Garantien gesellschaftlicher Sachverhalte; diese kommen im Grundgesetz nicht vor; als Beispiel wählt Klein den Art. 164 der Weimarer Reichsverfassung, in dem der selbständige Mittelstand geschützt werden sollte.
- b) Garantien gesellschaftlicher Sachverhalte in Verbindung mit Garantien von Rechtseinrichtungen; als Beispiel wären etwa die akademische Selbstverwaltung (Art. 5 Abs. 3 GG), die Gewährleistung von Vereinen und Gesellschaften (Art. 9 GG) oder Ehe und Familie (Art. 6 GG) zu nennen.
- c) Garantien gesellschaftlicher Sachverhalte in Verbindung mit Grundrechten; Klein nimmt hier als Beispiel die Art. 8 und 13 GG.
- d) Garantien gesellschaftlicher Sachverhalte in Verbindung mit Grundrechten und Rechtseinrichtungen; als Beispiele nimmt Klein hier neben Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 GG) auch die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG).

1) Klein in v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Vorbem. A VI 3 b - d (S. 84 - 86).

Die zweite Unterscheidungsform ergibt sich für Klein aus der Frage der Zuordnung der Einrichtungsgarantien zu den Grundrechten. Hier entwickelt er drei Möglichkeiten:

1) Die zugehörigen Einrichtungsgarantien:

- a. denknotwendig zugehörige Garantie, d. h. dem Grundrecht ist denknotwendig eine Einrichtungsgarantie mitgegeben; eine Trennung des subjektiv - öffentlichen Rechts von der Rechteinrichtung ist nicht möglich;
- b. nicht denknotwendig zugehörige Garantie: Klein nennt sie zwecknotwendig und will damit sagen, daß man sich zwar das Grundrecht auch ohne die zugehörige Einrichtungsgarantie vorstellen kann, daß aber die Ausstattung mit dem Rechtsinstitut dem Grundrecht erst die eigentliche Zweckerfüllung ermöglicht.

2) Die nicht zugehörigen Einrichtungsgarantien:

Diese sind nach Klein losgelöst von einem konkreten Bezug zu einem bestimmten Grundrecht. Als Beispiele sind zu nennen; die gemeindliche Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), das Berufsbeamtentum (Art. 33 Abs. 5 GG) und das Richtertum (Art. 92 GG). Eine Begründung in einem subjektiv - öffentlichen Freiheitsrecht ist bei diesen Einrichtungsgarantien nicht ersichtlich.

Der Vorteil dieser sehr in Einzelheiten gehenden Differenzierung ist, daß die Zusammenhänge zwischen dem jeweiligen Grundrecht und der sich ggf. daraus ableitenden Einrichtung deutlicher in Erscheinung treten. Der Nachteil ist eine gewisse Schwerfälligkeit gegenüber der auf Carl Schmitt zurückzuführenden Zweiteilung Institutionsgarantie - Institutsgarantie.

Untersucht man die Niederschrift der Diskussion, die sich auf der Staatsrechtslehrtagung in Saarbrücken an die Referate von Schnur und Scheuner anschloß<sup>1)</sup>, so ergibt sich aus den Diskussionsbeiträgen, daß die differenzierte Aufteilung Kleins sich nicht durchgesetzt hat, sondern ganz allgemein von "Einrichtungsgarantien" oder "institutionellen" Garantien gesprochen wird. Der größeren Klarheit wegen soll hier aber die "Einrichtungsgarantie" im Sinne Kleins differenziert werden.

Als unbestritten kann im weiteren jedenfalls davon ausgegangen werden, daß es "Einrichtungsgarantien"<sup>2)</sup> auch im Grundgesetz gibt<sup>3)</sup>. Streit besteht nur darüber, welche Einrichtungen Gegenstand einer Garantie sind bzw. welche der Grund-

---

1) in VVDStRL, Heft 22, S. 160 - 205.

2) Um einen möglichst neutralen Ausdruck zu verwenden, wird hier "Einrichtungsgarantie" als Oberbegriff über die einzelnen von Klein entwickelten Arten der Garantien verwendet.

3) Bei Maunz, "Deutsches Staatsrecht", S. 90 - 91 findet sich z. B. unter dem Oberbegriff "Institutionelle Garantien" eine Aufzählung solcher Einrichtungen, die garantiert werden.

rechte zugleich eine aus ihnen abzuleitende Einrichtung mit garantieren<sup>1)</sup>.

## § 5

### ART. 5 ABS. 1 GG UND DIE EINRICHTUNGSGARANTIE FÜR DIE PRESSE

#### A. Pressefreiheit

Hinsichtlich des Art. 5 GG entzündete sich in der Vergangenheit die Diskussion vor allem am Begriff "Pressefreiheit". Dieses mag darin begründet sein, daß von der Weimarer Reichsverfassung her der Rundfunk noch nicht Gegenstand der Diskussion war, kann aber auch daran liegen, daß es für die Journalisten von größerer Bedeutung ist, die Diskussion in dieser Frage wachzuhalten.

Die Diskussion um das institutionelle Verständnis der Massenkommunikationsmittel entwickelte sich jedenfalls vor allem am Begriff der Pressefreiheit. Da die Presse, was bereits gezeigt wurde<sup>2)</sup>, hinsichtlich ihrer psychologischen Wirkungen erhebliche Ähnlichkeiten mit dem Rundfunk aufweist und da sie, was noch deutlich wird<sup>3)</sup>, auch hinsichtlich ihrer staatspolitischen Funktion dem Rundfunk entspricht, können bezüglich des verfassungsrechtlichen Verständnisses Rückschlüsse auf den Rundfunk gezogen werden. Im Hinblick auf die Einrichtungsgarantie für den Rundfunk kann daher von der in der Literatur erfolgten Auseinandersetzung um die Einrichtungsgarantie für die Presse ausgegangen werden.

Bei der Frage, ob für die Presse eine Einrichtungsgarantie besteht, stößt man, wie Schneider<sup>4)</sup> herausstellt, auf eine Fülle von Literatur. Dabei führt die reine Wortinterpretation, wie sie etwa von Schneider zwar Wernicke<sup>5)</sup> als unzweckmäßig vorgeworfen, dann aber von ihm gleichfalls vorgenommen wird<sup>6)</sup>, nicht

---

1) Auch Schnur, auf dessen in VVDStRL, Heft 22, S. 101 - 155 vorgetragene Ansicht noch einzugehen ist, leugnet die Existenz von Einrichtungsgarantien nicht. Er wehrt sich nur dagegen, diese aus Grundrechten abzuleiten und muß sie auf solche des Berufsbeamtentums und der kommunalen Selbstverwaltung beschränken.

2) § 3 B dieser Arbeit (S. 13 bis 19).

3) Die Untersuchung über die staatspolitischen Funktionen der großen Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Presse erfolgt in diesem und im nächsten Kapitel.

4) Franz Schneider, "Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz", S. 108.

5) Wernicke in "Kommentar zum Bonner Grundgesetz" (Bonner Kommentar), Anm. 1 e (S. 3) zu Art. 5 GG.

6) Schneider, a. a. O. S. 113.

viel weiter. Wenn man nach einer Begründung für die Einrichtungsgarantie der Presse wie überhaupt der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG aufgeführten Massenkommunikationsmittel fragt, muß man darauf abstellen, welche Bedeutung ihnen im Staatsleben, insbesondere im Leben einer Demokratie in der Erscheinungsform der Bundesrepublik Deutschland zukommt und welche Rückschlüsse daraus auf die Interpretation dieses Teils der Verfassung zu ziehen sind.

Die verschiedenen Meinungen sollen an Hand der jeweils prägnantesten und für den derzeitigen Stand der Diskussion repräsentativsten Vertreter aufgezeigt werden.

Ridder verweist in einer Fußnote<sup>1)</sup> auf eine Untersuchung noch aus der wilhelminischen Zeit, die aber über die Grenzen ihrer Zeit hinaus auch heute Bedeutung hat: Bauers 1914 erschienenes Buch "Die öffentliche Meinung"<sup>2)</sup>.

Bauer bringt nicht nur einen umfangreichen Katalog früherer Publikationen zum Begriff der öffentlichen Meinung, sondern zeigt auch die Zusammenhänge von Presse und öffentlicher Meinung und deren Wirkungen im Bereich des Politischen auf<sup>3)</sup>. Sieht Bauer die Funktion der Presse in ihrer Beziehung zur öffentlichen Meinung aber noch vorwiegend in der Kritik, sowie in der Identifizierung der Staatsführer mit ihren Untergebenen (was auch kaum anders sein könnte, schließlich bestand zur Zeit, als Bauer sein Buch schrieb, in Deutschland noch die Monarchie unter Wilhelm II), so stellt sich die Frage nach der Funktion der Presse mit dem Entstehen der Weimarer Republik und erst recht mit dem Entstehen der Bundesrepublik Deutschland unter dem veränderten Blickwinkel der Demokratie.

### 1. Der Ansatz Ridders

An dieser Stelle ist der Ansatz Ridders<sup>4)</sup> zutreffend. Bei der demokratischen Willensbildung des Volkes, wie sie sich nicht nur in der plebiszitären Demokratie, sondern auch in einer als Parteienstaat aufzufassenden und darüber hinaus repräsentativen Demokratie des Typus Bundesrepublik Deutschland darstellt<sup>5)</sup>, muß es Medien geben, die eine solche Willensbildung durch Kenntnis- und Wissensvermittlung erst ermöglichen. Die in Art. 21 GG angeführten Parteien reichen dazu allein nicht aus (Ridder entnimmt schon aus der Wortinterpretation "... wirken

1) Ridder in Neumann-Nipperdey-Scheuner, "Die Grundrechte", Bd. 2, S. 252, Fußn. 34 a. E.

2) Wilhelm Bauer, "Die öffentliche Meinung und ihre geschichtlichen Grundlagen", Tübingen 1914.

3) so insbes. in seinem Kapitel 3 (S. 68 - 146) und Kapitel 7 (S. 265 - 317).

4) Helmut K. J. Ridder, "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, "Die Grundrechte", Bd. 2, S. 243 - 290.

5) Ridder, a. a. O., S. 255 setzt, ausgehend von Leibholz (Fußn. 48), den modernen Parteienstaat in Antithese zur plebiszitären Demokratie als der Urform.

mit ...", daß auch andere Träger verfassungsmäßig vorgesehen sind)<sup>1)</sup>. Vielmehr setzt der Typ der modernen Demokratie notwendig eine Meinungsbildung seines Bürgers voraus, die ihm erst die Identifizierung mit der einen oder anderen Partei ermöglicht.

Soll die Demokratie nicht in einem parteiimperativen Funktionärsstaat aufgehen - eine Gefahr, die jeder stark gruppendynamisch geformten Gesellschaft droht - so ist die Meinungsbildung des Bürgers erforderlich. Diese vollzieht sich aber durch die Massenkommunikationsmittel, weil die Form der Einzelkommunikation im modernen Massenstaat mangels gruppenelitärer Herrschaftsgebilde unmöglich ist. Eine Störung der Meinungsbildung auch durch die Pflicht zur Annahme vorgefertigter Meinungen ist zugleich auch eine Störung der Demokratie<sup>2)</sup>.

Wenn Ridder daher zu dem Ergebnis kommt, für die Presse bestehe mehr als das negative Statusrecht der Meinungsfreiheit, so ist dem durchaus zuzustimmen.

Ridder geht aber weiter. Er will die Presse unterscheiden nach politisch bedeutsamer Presse und reiner Unterhaltungspresse. Ob eine solche Unterscheidung zweckmäßig, ja, ob sie überhaupt möglich ist, erscheint sehr fraglich, wird aber noch zu erörtern sein. Die politisch bedeutsame Presse will Ridder dann nicht mehr unter Art. 5 GG stellen, sondern unter Art. 21 GG. Wegen ihrer politischen Funktion meint er, die politische Presse den politischen Parteien gleichstellen zu sollen.

Hieran ist schon der Ansatz bedenklich, weil Ridder diese Zuordnung vornimmt, um die Pressefreiheit nicht als einen Unterfall der klassischen Meinungsäußerungsfreiheit ansehen zu müssen. Für ihn führt die institutionelle Verselbständigung der politischen Presse notwendigerweise von Art. 5 GG zu Art. 21 GG. Das geht so weit, daß etwa die Meinungsfreiheit des Herausgebers einer politischen Zeitschrift kein Fall der klassischen Meinungsäußerungsfreiheit als negatives Statusrecht mehr ist, sondern ein Reflexrecht des Art. 21 GG für den in einer nach Art. 21 GG geschützten Institution arbeitenden Journalisten.

Die Lehre ist dieser letzten Konsequenz Ridders nicht gefolgt. Es ist ihm insoweit recht zu geben, als er herausarbeitet, daß in der heutigen Demokratie vom Typus Bundesrepublik Deutschland der Presse wie allen Kommunikationsmitteln eine erhöhte politische Bedeutung zukommt, der ein Verständnis der Pressefreiheit als Unterfall des subjektiv - öffentlichen Rechts "Meinungsfreiheit" nicht ge-

1) Helmut K. J. Ridder, "Meinungsfreiheit" in Neumann-Nipperdey-Scheuner, "Die Grundrechte", Bd. 2, S. 255.

2) Bezeichnend im Sinne dieser Gefahr ist der Titel eines bei Rowohlt erschienenen Taschenbuches (RoRoRo-aktuell Nr. 682): "Information oder Herrschen die Souffleure?".

recht wird. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG kann nämlich nicht als Unterfall des Art. 21 GG angesehen werden.

## 2. Der Ansatz des Bundesverfassungsgerichts

In diesem Sinn muß auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>1)</sup> gesehen werden, welche hier entsprechend differenziert und der Presse eine institutionelle Sicherung als einem "... der Träger und Verbreiter der öffentlichen Meinung im Interesse einer freien Demokratie ..." zuspricht. Wie das Bundesverfassungsgericht aber erkennen läßt, entnimmt es die institutionelle Sicherung dem Art. 5 Abs. 1 GG, nicht aber dem Art. 21 GG. Das heißt, es stimmt dem bereits dargelegten Katalog der Einrichtungsgarantien, wie ihn Klein<sup>2)</sup> entwickelt hat, zu. Danach ist die Pressefreiheit die Garantie eines gesellschaftlichen Sachverhaltes in Verbindung mit einer Rechtseinrichtung und einem Grundrecht. Klein selbst<sup>3)</sup> kommt zu diesem Ergebnis, und auch Maunz<sup>4)</sup> scheint dieser Ansicht zu sein, wenn er hinsichtlich der Einrichtungsgarantien auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts<sup>5)</sup> verweist, in denen auf die "institutionelle Eigenständigkeit" der Presse hingewiesen wird. Dieses Ergebnis kann durch eine Reihe von Überlegungen erhärtet werden, was im folgenden geschehen soll.

## 3. Der Ansatz Scheuners

Repräsentativ für den heutigen Stand der Diskussion ist die bereits erwähnte Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer im Oktober 1963 in Saarbrücken, deren 1. Teil der Pressefreiheit gewidmet war<sup>6)</sup>.

Das Referat Scheuners stellt mit großer Deutlichkeit fest<sup>7)</sup>, daß die Pressefreiheit über die Verwirklichung der eigenen Person, also über das klassische Freiheitsrecht hinaus, von fundamentaler Bedeutung für jede Demokratie ist<sup>8)</sup>. Scheuner sucht völlig zutreffend die Bedeutung der Pressefreiheit im Bereich der sogenannten "öffentlichen Meinung", die er als staatswissenschaftliche und soziologische Kategorie interpretieren will. Damit verläßt Scheuner - ähnlich wie Ridder - den Boden des 18. Jahrhunderts. Der Begriff der öffentlichen Meinung wird nicht mehr als Qualitativum in der Weise verstanden, daß er die Meinung einer mit

1) BVerfGE 10, 118 ff. (121).

2) in v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Vorbem. A VI 3 b - d.

3) a. a. O., Anm. VI 1 zu Art. 5 GG.

4) Theodor Maunz, "Deutsches Staatsrecht", S. 108.

5) BVerfGE 10, 221 und 12, 113.

6) VVDStRL, Heft 22, S. 1 - 205.

7) etwa S. 20 - 30 der Veröffentlichungen.

8) VVDStRL, Heft 22, S. 19 - 20 mit Literaturhinweisen.

hohen Sozialprestige ausgestatteten elitären Gesellschaftsschicht, von Weisheit und Einsicht geprägt, darstellt, die die Vermutung ihrer Richtigkeit schon aufgrund der Meinungsführer in sich trägt. Bei Scheuner wird dieses Verständnis - wie in der übrigen neueren Literatur auch<sup>1)</sup> - verworfen. Indem Scheuner aber der Entwicklungsgeschichte des Phänomens "Öffentliche Meinung" nachgeht<sup>2)</sup>, kommt er zu einem Verständnis, welches den heute herrschenden Verhältnissen soziologisch wie auch verfassungsrechtlich entspricht.

## B. Massenkommunikationsmittel und öffentliche Aufgabe

In Antithese zu Ridders Versuch, die Pressefreiheit aus Art. 21 GG abzuleiten, kommt man dann zu dem folgenden Ergebnis:

### 1. Politische Meinungsbildung durch Massenkommunikation

Meinungen werden heute - das zeigt die praktische Erfahrung - sehr stark durch Interessenverbände, Parteien, Kirchen oder andere formierte Meinungsführer geprägt und bestimmt. Diese Erkenntnis setzt sich immer stärker durch<sup>3)</sup>. Man muß das nicht in beispielsweise liberaler Manier abwertend beurteilen. Vielmehr ist das auf den Vorgang einer soziologischen Umstrukturierung des Volkes und damit auch der Meinungsführer zurückzuführen. Berücksichtigt man diese soziologische Umstrukturierung, so wird man der Entwicklung der modernen Massendemokratie, die stark gruppendynamische Züge trägt, gerechter.

Denn ob die Auseinandersetzung mit Fragen politischer Bedeutung (wobei "politisch" keineswegs eng auszulegen ist) durch einzelne geschieht oder durch Gruppen, Verbände o. ä., stets bleibt es doch eine Auseinandersetzung verschiedener relevanter Standpunkte. Die Diskussion zwischen Regierung und Regierten bleibt Diskussion; das gilt auch dann, wenn auf Seiten der Regierten Formierungen stattfinden, die ihre Argumentation auf Stereotypen<sup>4)</sup> begründen, um auf Grund solcher Vereinfachungen einer möglichst breiten Volksschicht politische Informatio-

1) Vgl. z. B. Jürgen Habermas, "Strukturwandel der Öffentlichkeit", Neuwied 1962 und Wilhelm Hennis, "Meinungsforschung und repräsentative Demokratie", Tübingen 1957.

2) in VVDStRL, Heft 22, S. 20 - 25.

3) vgl. hierzu: Adolf Arndt, Martin Löffler, Elisabeth Noelle-Neumann in "Die öffentliche Meinung", München u. Berlin 1962, S. 1 - 31; E. Katz und P. F. Lazarsfeld, "Persönlicher Einfluß und Meinungsbildung", München 1962; Jürgen Habermas, "Strukturwandel der Öffentlichkeit", 2. Aufl. Neuwied 1965; Walter Lippmann, "Die öffentliche Meinung", München 1964.

4) Stereotypen werden hier im Sinne Walter Lippmanns (a. a. O.) verstanden.

nen verständlich zu vermitteln; diese Stereotypen müssen dann aufgelöst werden (etwa durch eine entsprechend verständliche Kommentierung), damit sie politisch relevante Wirkungen entfalten.

Auf eine solche allgemeine Willensbildung im Vorfeld der politischen Entscheidung<sup>1)</sup> etwa läßt sich der Begriff der öffentlichen Meinung festlegen, will man versuchen, ihn für die heutige Zeit fruchtbar zu machen. In jener Diskussion aber, die erst eine Verwirklichung des Volkes durch seine Regierung immer wieder sicherstellt und es ermöglicht, jene durchaus interdependente Beeinflussung von Regierung und Regierten herzustellen, liegt die Aufgabe der Massenkommunikationsmittel: sie liefern erst die Informationen, die eine sachliche Diskussion herbeiführen können, und skizzieren durch Darlegung eigener Standpunkte (eben die Auflösung der Stereotypen) die Möglichkeiten, sich stellende Probleme als Volk zu lösen.

Allerdings geht Scheuner zu weit, wenn er der Presse gleichgeordnet der Opposition die Kontrolle über die Regierung anvertraut<sup>2)</sup>. Das ist aber eine Frage, die nicht beantwortet werden kann, ohne aktuell politisch zu werden. Folgendes ist zutreffend: wenn sich demokratisches Regieren in der ständigen legitimen Auseinandersetzung unterschiedlicher Meinungen zum Wohle der Gesamtheit vollzieht - und daß das im Idealfall der Demokratie so sein kann, wird nicht zu bestreiten sein -, so sind die Medien, die eine solche Auseinandersetzung erst ermöglichen und fördern, mehr als Auffangtatbestände subjektiv-öffentlicher Rechte<sup>3)</sup>.

Man wird, wie bereits ausgeführt, Ridder nicht folgen können, wenn er der Presse, ausgehend von Art. 21 GG, eine staatliche Organstellung einräumen will<sup>4)</sup>. Man wird aber andererseits die staatspolitische Funktion der Massenkommunikationsmittel in einem demokratisch angelegten Staat, wie es die Bundesrepublik Deutschland ist, nicht unberücksichtigt lassen können und Presse- und Rundfunkfreiheit nur auf der Grundlage der klassischen Grundrechtsinterpretation sehen dürfen.

In diesem Sinn muß auch das Bundesverfassungsgericht verstanden werden, wenn

- 
- 1) Der sehr anschauliche Begriff "Vorfeld der politischen Entscheidung" wird von Scheuner wiederholt in seinem Referat VVDStRL Heft 22, S. 1 - 100 verwendet.
  - 2) in VVDStRL Heft 22, S. 29.
  - 3) vgl. etwa auch Prodromos Dagtoglou, "Wesen und Grenze der Pressefreiheit", S. 16 - 23.
  - 4) vgl. hierzu die ablehnende Zusammenfassung bei Dagtoglou, a. a. O., S. 20 - 21.

es im Fernsehurteil<sup>1)</sup> ausführt: "... gehört der Rundfunk wie die Presse zu den unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird. Der Rundfunk ist mehr als nur 'Medium' der öffentlichen Meinungsbildung; er ist ein eminenter Faktor der öffentlichen Meinungsbildung."

## 2. Die Massenkommunikation als "öffentliche Aufgabe" in der Demokratie

Versucht man, die eigentliche Funktion der Massenkommunikation in der Bundesrepublik Deutschland zu erfassen, so gibt das Bundesverfassungsgericht mit folgenden Worten einen Hinweis<sup>2)</sup>: "Die Veranstaltung von Rundfunksendungen gehöre nicht nur in den Bereich des Öffentlichen, sondern in den der öffentlichen Aufgaben."

Bei näherer Untersuchung zeigt sich aber, daß mit dem Begriff "öffentliche Aufgabe" kein sehr konkreter Bereich umrissen wird.

Wie zum Beispiel Dagtoglou<sup>3)</sup> sehr anschaulich darstellt, ist der Begriff "öffentliche Aufgabe" mißverständlich, weil er eine Vielzahl von Ausdeutungen zuläßt. Aber in den Publikationen, die von der Presse oder ihren Interessenverbänden in Form von Denkschriften o. ä. veröffentlicht werden, gleichfalls aber auch in den Gutachten zum Fernsehstreit<sup>4)</sup> taucht der Begriff "öffentliche Aufgabe" immer wieder auf, allerdings ohne hinreichende Definition. Eine Erläuterung dieses Begriffes erscheint daher angebracht.

Üblicherweise beginnt man die Beantwortung der Frage nach den öffentlichen Aufgaben eines Staates mit dem in der Literatur (insbesondere der älteren<sup>5)</sup>) hinreichend erörterten Problem von Rechtfertigung und Zweck des Staates. Dieser Weg soll hier jedoch nicht beschritten werden. Zum einen würde die Fülle der Theorien bei weitem den Rahmen sprengen, in dem diese Teilfrage erörtert werden muß. Zum anderen ist es zweifelhaft, ob man dieser Problemstellung heute überhaupt noch nachgehen kann und ob ihre Lösung Rückschlüsse auf die Problematik der Organisationsform der Massenkommunikationsmittel zuläßt.

---

1) BVerfGE 12, 260 - 261.

2) BVerfGE 12, 245.

3) Prodromos Dagtoglou, "Wesen und Grenze der Pressefreiheit", S. 23 ff.

4) aufgezählt in BVerfGE 12, 218 - 219 und vollständig abgedruckt in Zehner, "Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht", Bd. I, S. 234 - 453; außerdem Herbert Krüger, "Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern", Hamburg 1960.

5) vgl. statt vieler Georg Jellinek, "Allgemeine Staatslehre", 3. Aufl., 7. Neudruck, S. 184 - 229 und S. 230 - 265 mit vielen Nachweisen aus der Literatur.

In der neueren Literatur geht vor allem Krüger in seiner "Allgemeinen Staatslehre"<sup>1)</sup> von einem zutreffenden Ansatzpunkt aus, wenn er sich gegen die klassische "instrumentale Staatsauffassung" wendet, die "... den Staat aus einem notwendigen zu einem gewählten Mittel ..." <sup>2)</sup> bagatellisiere. Man wird Krüger durchaus zustimmen können, wenn er fordert, man dürfe den Staat nicht nur auf die Verfolgung verfassungsmäßig für alle Zukunft festgesetzter Zwecke festlegen und das Staatsbewußtsein der Bürger auf eine reine Zweckfunktion reduzieren.

Nach Krüger ist der Staat vielmehr "... nicht die allgemein gültige Antwort auf die abstrakte Frage nach der absoluten Gestalt menschlichen Zusammenlebens an sich, sondern die jeweils bestmögliche Auseinandersetzung mit einer sich stellenden Lage, die für jedes Volk durchaus eigenartige Züge zeigt"<sup>3)</sup>.

Da Krüger von der volkhaften Existenz der Gemeinwesen als gleichsam ontischer Vorfindlichkeit ausgeht, kann man seinen Ansatzpunkt, daß sich je nach äußerer und innerer Situation eines solchen Gemeinwesens auch die Aufgabenstellung verschiebe, neu stelle oder nicht stelle, akzeptieren. Dabei ist als Maßstab allen staatlichen Handelns das Gemeinwohl anzusehen<sup>4)</sup>.

Versteht man die öffentliche Aufgabenstellung eines Staates wie der Bundesrepublik Deutschland in diesem Sinn, so liegt die Frage nahe, ob es überhaupt eine Materie gibt, die nicht irgendwelche öffentlichen Bezugspunkte hat und, auf dem Hintergrund eines Sozialstaates im Verständnis der Bundesrepublik, nicht in irgendeiner Weise öffentliche Aufgabe wird.

Merk beschreibt in seiner Darstellung des Verwaltungsrechts<sup>5)</sup> zwei extrem entgegengesetzte Staatsauffassungen, zwischen denen in der Bundesrepublik die öffentlichen Aufgaben gesehen werden müssen: Einerseits die ausschließlich vom einzelnen ausgehende Betrachtungsweise des Anarchismus, bei dem es keine Gemeinschaftsaufgaben mehr gibt, sondern nur die - ggf. verbandsmäßige - Durchsetzung von Einzelaufgaben und Einzelinteressen, andererseits die kommunistische Staatsauffassung, nach welcher für die freie Entfaltung von Einzelinitiative kein Raum ist, weil die Befriedigung sämtlicher denkbarer Interessen durch das Gemeinwesen erfolgt. Auch die Einzelbeziehungen zwischen den Menschen müßten dann öffentlich-rechtlicher Natur sein. Nach dem Staatsselbstverständnis der Bundesrepublik ist keine der beiden Extremrichtungen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz realisierbar.

---

1) Herbert Krüger, "Allgemeine Staatslehre", S. 759 bis 817 und auch S. 155 bis 204.

2) Krüger, a. a. O., S. 759.

3) Krüger, a. a. O., S. 760.

4) Krüger, a. a. O., S. 763.

5) Wilhelm Merk, "Deutsches Verwaltungsrecht", Bd. I, S. 5 - 7.

Andererseits gibt es in einem Staatstyp, wie ihn die Bundesrepublik Deutschland darstellt, eine Vielzahl von Lebensvorgängen mit öffentlichen Bezugspunkten. H. J. Wolff deutet bei seinem sehr anschaulichen Versuch einer Definition der öffentlichen Angelegenheiten<sup>1)</sup> an, daß auch so selbstverständlich der Privatinitiative einzelner überlassene Materien wie die Konsumgüterindustrie, die Lebensmittelversorgung durch Groß- oder Einzelhandel o. ä. im strengen Sinne öffentliche Aufgaben sind. Denn wenn das Gemeinwohl oder, wie Forsthoff<sup>2)</sup> sagt, die Daseinsfürsorge das Kriterium der öffentlichen Aufgaben sein muß, dann ist die Versorgung der Glieder des Gemeinwesens mit Konsumgütern, die Aufrechterhaltung der Lebensmittelversorgung o. ä. durchaus eine öffentliche Aufgabe. Weil aber, um Krügers<sup>3)</sup> Analyse zu folgen, Aufgabe des Staates "... die jeweils bestmögliche Auseinandersetzung mit einer sich stellenden Lage ..." ist<sup>4)</sup>, können bestimmte öffentliche Aufgaben ebenso gut völlig der Sphäre der Staatsbürger und ihrer Initiative überlassen bleiben.

Es gibt also, wie etwa beim Lebensmitteleinzelhandel, offenbar Materien, die zwar abstrakt gesehen durchaus öffentliche Aufgaben sind und auch als öffentliche Aufgaben gesehen werden, die aber infolge der äußeren Umstände keiner staatlichen Reglementierung bedürfen, weil sie privatwirtschaftlich zufriedenstellend erledigt werden. Das kann soweit gehen, daß nicht einmal subventionierende oder kontingentierende staatliche Regelungen getroffen werden, sondern die Materie allein der Privatinitiative überlassen bleibt.

Die Qualifizierung einer Materie als öffentliche Aufgabe besagt daher nicht mehr, als daß die Behandlung dieser Materie nicht unter dem Aspekt des Individuums, also unter dem der persönlichen Bedarfsbefriedigung, gesehen werden kann. Eine Materie die zur öffentlichen Aufgabe wird, hat ihren Bezugspunkt in einem über die Privatsphäre des einzelnen Bürgers hinausgehenden Bereich. Das Wohl aller Bürger (oder wenigstens das einer Vielzahl) ist angesprochen. Wegen der Bedeutung, die die Regelung der Materie für den Staat als übergreifendes Gemeinwesen hat (also gemessen am Gemeinwohl), stellt sich die Regelung einer Materie als öffentliche Aufgabe. Der Begriff "öffentliche Aufgabe" gewinnt an Prägnanz, wenn man ihn als Antithese zum klassischen "subjektiv-öffentlichen Recht" sieht<sup>5)</sup>.

---

1) Hans Julius Wolff, "Verwaltungsrecht" Bd. I, S. 10 u. 11.

2) Ernst Forsthoff "Lehrbuch des Verwaltungsrechts", Bd. I, S. 320 - 325.

3) Herbert Krüger, "Allgemeine Staatslehre", S. 760.

4) Hans Julius Wolff "Verwaltungsrecht" Bd. I, S. 11 unten sagt dasselbe m. a. W. : "Ob eine bestimmte Angelegenheit zur öffentlichen Verwaltung im materiellen Sinne gehört oder nicht, hängt also wesentlich von der Verfassungslage, insbesondere von dem Wirtschaftssystem ab."

5) vgl. hierzu auch Scheuners Überlegungen in VVDStRL Heft 22, S. 27 - 31.

Es wird bei diesem Verständnis der öffentlichen Aufgaben deutlich, daß mit der Qualifizierung einer Materie zur öffentlichen Aufgabe noch keine Aussage gemacht wird, wie diese Aufgabe konkret erledigt werden muß<sup>1)</sup>. Wenn man daher das Funktionieren der Massenkommunikationsmittel wegen ihrer Bedeutung für eine Demokratie vom Typ der Bundesrepublik Deutschland für eine öffentliche Aufgabe hält, sind damit keine Aussagen über die Form ihrer Erledigung gemacht. Diese sind, wie Krüger sagt, situationsbedingt.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. hat nach diesem Verständnis also recht, wenn er für die Presse in Anspruch nimmt<sup>2)</sup>, diese erfülle eine "öffentliche Aufgabe". Und wenn in verschiedenen Presserechtskodifizierungen<sup>3)</sup> dieser Begriff verwendet wird, so wird die Presse dadurch nicht zu einer staatlichen Institution oder zu einem Staatsorgan, auch nicht, wie etwa die Parteien, zu einem verfassungsmäßig vorgesehenen Organ der politischen Willensbildung. Vielmehr wird damit nur darauf hingewiesen, daß die Pressefreiheit (von der auf die Rundfunkfreiheit geschlossen wird) mehr ist, als ein subjektiv-öffentliches Recht<sup>4)</sup>.

### 3. Die Ansichten gegen das institutionelle Verständnis

Gleichwohl wird in der Literatur teilweise nicht der Schluß gezogen, durch die Pressefreiheit werde die Institution der freien Presse, durch die Rundfunkfreiheit werde die Institution des freien Rundfunks von Verfassungen wegen garantiert.

In seiner Dissertation aus dem Jahre 1953 vertritt Maurer<sup>5)</sup> die Ansicht, in Art. 5

- 1) Schneider, "Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz", S. 116 - 126 löst den Begriff "öffentliche Aufgabe" auf in das Begriffspaar "öffentliches Interesse - Öffentlichkeitsinteresse". Während die Materien des öffentlichen Interesses wegen ihrer gesteigerten Bedeutung für die Allgemeinheit der Erledigung durch den Staat bedürfen, können Materien mit Öffentlichkeitsinteresse stärker der Individualsphäre überlassen bleiben. Schneider will dem öffentlichen Interesse alle öffentlichen Aufgaben zuordnen. Das bedeutet, daß für ihn die Presse keine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, weil sie nur von Öffentlichkeitsinteresse ist. Er will ihr allerdings hinsichtlich ihrer Aufgaben auf dem Gebiet der politischen Meinungsbildung eine öffentliche Aufgabe zugestehen. Zur Problematik, ob man Massenkommunikationsmittel dennoch in Privatrechtsform und kommerzialisiert betreiben kann, sagt Schneider nichts.
- 2) z.B. in der Denkschrift "Pressefreiheit und Fernsehmonopol - Beiträge zur Frage der Wettbewerbsverzerrung zwischen den publizistischen Mitteln", S. 5 und S. 14 - 22.
- 3) z.B. § 3 des Baden-Württembergischen Landespressegesetzes.
- 4) so auch BVerfGE 10, 171.
- 5) Bernhard Maurer, "Zur inneren Freiheit der Presse", Mainz 1953.

Abs. 1 S. 2 GG werde nur noch einmal die Meinungsäußerungsfreiheit des speziell in der Presse Arbeitenden geschützt. Er sieht die Pressefreiheit also allein als subjektiv-öffentliches Recht an. Dieser Ansicht kann nicht beigetreten werden. Allerdings fehlt bei Maurer die Auseinandersetzung mit der hier vertretenen Auffassung, weil im Jahre 1953 die Diskussion in Lehre und Rechtsprechung noch nicht so weit fortgeschritten war.

In einer anderen Dissertation, nämlich der von Reisnecker<sup>1)</sup> aus dem Jahre 1960, wird ebenfalls ein abweichender Standpunkt vertreten:

Zwar erkennt Reisnecker an, daß es aus Grundrechten abzuleitende Einrichtungen gibt, die zugleich mit dem Grundrecht Garantieobjekt werden können. Hinsichtlich der Pressefreiheit vertritt er aber den Standpunkt, die Einrichtung der "freien Presse" werde in Art. 5 Abs. 2 S. 2 GG nur deswegen zum Schutzobjekt erhoben, daß dem Schreibenden zur Ausnutzung seiner Pressefreiheit auch ein geeignetes Publikationsmedium gesichert sei. Er sieht - in gewisser Ähnlichkeit mit Dürig<sup>2)</sup> - die Pressefreiheit als eine Art Ergänzung der Meinungsfreiheit, eher als eine Verstärkung des subjektiv-öffentlichen Rechts der freien Meinungsäußerung an.

Beide Dissertationen werden der Bedeutung der Presse im Rahmen ihrer staatspolitischen Aufgabenstellung nicht gerecht<sup>3)</sup>.

Eine weitere Gegenmeinung wird von Schnur in seinem Referat, gehalten auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1963 in Saarbrücken<sup>4)</sup>, vertreten. Am Beispiel der Pressefreiheit stellt Schnur seine Meinung dar, die besagt, daß es Einrichtungsgarantien im Zusammenhang mit Grundrechten nicht gebe, die Einrichtungsgarantie vielmehr beschränkt sei auf das Berufsbeamtentum und die kommunale Selbstverwaltung<sup>5)</sup>.

Schnur geht in seinem Verständnis der Grundrechte von einem universalen Frei-

---

1) Helmut Reisnecker, "Das Grundrecht der Meinungsfreiheit und die Schranken der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG", München 1960.

2) Dürig deutet einen ähnlichen Standpunkt an in Maunz-Dürig, "Grundgesetz", Kommentar, Abs. III Randn. 98 zu Art. 1 GG.

3) Zur Staatspolitischen Aufgabenstellung vgl. S. 32 bis 42 dieser Arbeit.

4) abgedruckt in VVDStRL Heft 22, S. 101 - 159, insbes. S. 101 - 120.

5) Auf die Schwierigkeiten, die sich daraus bei der Interpretation von Grundrechten wie etwa Art. 14 GG ergeben, geht Schnur nicht ein, sondern leitet seine Beschränkung der Einrichtungsgarantie allein aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ab. Da Schnur aber auch bei Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht gefolgt werden kann - was Gegenstand der folgenden Erörterung ist -, erübrigt sich ein Eingehen auf diese Problematik, mit der sich nur der auseinandersetzen müßte, der Schnurs Ansicht folgt.

heitsbegriff aus<sup>1)</sup>: "Vor der Bindung an die Gemeinschaft, die hier nur die staatliche sein kann, hat der einzelne die natürliche Freiheit, er kann tun und lassen, was er will"<sup>2)</sup>. Erst nach Eintritt des einzelnen in die Gemeinschaft wird diese Freiheit, die zunächst absolut ist, eingeschränkt. Der Umfang der Freiheit des Menschen in der Gemeinschaft (also des Staatsbürgers) ergibt sich demnach aus den Schranken dieser Freiheit. Im unbeschränkten Teil ist der Mensch absolut frei.

Daraus folgt, daß Schnur die Grundrechte als Schranken dieser natürlichen Freiheit interpretiert. Für Art. 5 Abs. 1 GG bestätigt Schnur das mit den Worten: "Was Freiheit der Presse gemäß Art. 5 Abs. 1 GG ist, hängt mithin von den Schranken ab"<sup>3)</sup>.

Ausgehend von diesem Grundrechtsverständnis sieht Schnur in der Pressefreiheit ein subjektiv - öffentliches Recht, und zwar als Unterfall der allgemeinen Meinungsäußerungsfreiheit<sup>4)</sup>. Das muß der Annahme einer Einrichtungsgarantie nicht widersprechen, weil es Grundrechte und daraus abgeleitete Einrichtungsgarantien nebeneinander gibt<sup>5)</sup>.

Schnur schließt trotzdem eine solche Möglichkeit aus. Er sieht die Einrichtung "freie Presse" als komplexen sozialen Zusammenhang der Ausübung des subjektiv-öffentlichen Rechts "Pressefreiheit" und meint, eine selbständige Garantie für diesen sozialen Zusammenhang erübrige sich<sup>6)</sup>. Als Grundrecht genieße die Pressefreiheit den Grundrechtsschutz aller subjektiv-öffentlichen Rechte. Der Bestand des sozialen Zusammenhanges der Ausübung dieses Grundrechtes bedürfe deshalb keiner eigenen Garantie, weil er, soweit das Grundrecht ohne ihn nicht ausgeübt werden könne, durch dessen Garantie mit gedeckt sei. Soweit das Grundrecht aber ohne ihn ausgeübt werden könne, sei er auch verzichtbar<sup>7)</sup>.

Daß die Pressefreiheit um der freien Presse wegen gewährleistet werde, scheint Schnur unmöglich zu sein. Er argumentiert, daß Freiheit immer nur personenbezogen, nicht sachbezogen sei: "Indem die einzelnen Pressefreiheit haben, vollzieht sich die Kommunikation in Freiheit"<sup>8)</sup>.

---

1) VVDStRL, Heft 22, S. 101 - 109.

2) Schnur in VVDStRL, Heft 22, S. 102.

3) Schnur, a. a. O., S. 104.

4) Schnur, a. a. O., S. 101, letzter Absatz.

5) vgl. S. 27 - 32 dieser Arbeit.

6) Schnur, a. a. O., S. 117.

7) Weil allein das Berufsbeamtentum und die kommunale Selbstverwaltung nicht in den Garantiefumfang eines Grundrechtes zu stellen seien, bedürfen nach Schnur, a. a. O., S. 119, diese Einrichtungen einer eigenen Garantie.

8) Schnur, a. a. O., S. 118, Fußnote 40.

Schnur befürchtet weiter, daß in der Institutionalisierung der Presse eine qualitative Höherbewertung gegenüber anderen Grundrechten zu sehen sei<sup>1)</sup>. Er führt diese angebliche Höherbewertung auf die Überbewertung der Kritik zurück, die durch die Presse geübt werde. Eine solche Privilegierung durch Institutionalisierung hält er für unzulässig.

Schließlich beruft sich Schnur bei seiner Ablehnung der Einrichtungsgarantie für die Presse auf Bettermann<sup>2)</sup> und Lerche<sup>3)</sup>.

Einen Ansatzpunkt gegen die Theorie Schnurs wird man aus seinem Grundrechtsverständnis gewinnen können. Dabei kann seine Auffassung der Grundrechte als Schranken einer universellen Freiheit unerörtert bleiben<sup>4)</sup>. Denn das von Schnur daraus abgeleitete Ergebnis, die Pressefreiheit sei ein gegen den Staat gerichtetes subjektiv - öffentliches Recht, muß der Annahme einer damit verbundenen Garantie für die Einrichtung "freie Presse" nicht widersprechen.

Bedenken bestehen vielmehr gegen die Ansicht Schnurs, die Einrichtung "freie Presse" sei nur als sozialer Zusammenhang bei der Ausübung des subjektiv-öffentlichen Rechts Pressefreiheit zu sehen.

Diese Sicht der Pressefreiheit berücksichtigt die Funktion der Massenkommunikationsmittel nicht gebührend. Schwierigkeiten müßten für Schnur schon auftauchen, wenn eine Bedrohung der Pressefreiheit nicht durch Eingriffe des Staates, sondern aus der Presse selbst entsteht. Zu denken wäre etwa an eine Konzentration aller wesentlichen Publikationsorgane in einer Hand oder einen wirtschaftlichen Vernichtungskampf einer politisch ambitionierten, finanzstarken Verlegergruppe gegen alle Andersdenkenden.

Als subjektiv-öffentliches Recht richtet sich das Grundrecht der Pressefreiheit gegen den Staat. Da Schnur die Möglichkeit einer Bedrohung der Pressefreiheit durch die Presse selbst, durch politische Pressure-Groups o. ä. nicht erörtert, weiß man nicht, wie er dieser Schwierigkeit begegnen würde. Der Ausweg über

---

1) Schnur in VVDStRL, Heft 22, S. 119.

2) K. A. Bettermann, "Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation" in DVBl. 1963, S. 42.

3) Peter Lerche, "Übermaß und Verfassungsrecht", S. 240.

4) Ein Ansatzpunkt zur Kritik wäre, daß es den einzelnen als Absolutum nicht gibt. Der Mensch tritt vorfindlich als Verband auf, nicht als Einzelwesen, welches in einen Verband eintritt. Die Freiheit des Menschen wird man daher (wie z. B. Scheuner, VVDStRL Heft 22, S. 41, unter Berufung auf Jaspers und Hegel) auch an der Unfreiheit definieren können. Die Freiheit wäre dann jener Bereich, der dem einzelnen gegenüber den Eingriffsmöglichkeiten des Verbandes vorbehalten bliebe, verbürgt durch einen Katalog von Grundrechten.

die sogen. "Drittwirkung" der Grundrechte<sup>1)</sup> kann nicht beschränkt werden. Die Drittwirkung<sup>2)</sup> von Grundrechten erstreckt sich nämlich auch nach der Rechtsprechung<sup>3)</sup> nur auf ausfüllungsbedürftige Tatbestände der Privatrechtsordnung (etwa Generalnormen im Sinne von § 242 oder § 826 BGB). Ein unmittelbarer zivilrechtlicher Unterlassungsanspruch mit der Anspruchsgrundlage Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist auch aus der Lehre der Drittwirkung nicht abzuleiten.

Die Problematik läßt sich nur dann lösen, wenn man Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht allein als subjektiv-öffentliches Recht ansieht, sondern die Pressefreiheit in einem staatspolitischen Zusammenhang sieht. Dieser Zusammenhang wurde bereits dargestellt<sup>4)</sup>. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, daß die Massenkommunikationsmittel im Vorfeld der politischen Willensentscheidung, nämlich in der politischen Meinungsbildung und Information, ihre Funktion haben. Bedenken von Schnur hiergegen klingen an, wenn er anführt: "Die politische Idee, die dahinter steht, ist die Vorstellung einer direkten Demokratie, einer *volonté* oder *pensée générale*, die die repräsentative Demokratie überlagert"<sup>5)</sup>. Der Zusammenhang läßt erkennen, daß Schnur sich damit aber in erster Linie gegen ein Verständnis der Presse als Träger einer öffentlichen Aufgabe wendet, die eine Rechtspflicht zur Erfüllung nach sich zieht. Eine Pflicht des einzelnen in der Presse Schreiben, nur politisch relevante Abhandlungen zu verfassen, wird auch von niemandem gefordert.

Das ändert aber nichts daran, daß ein Meinungsbildungsauftrag der Massenkommunikationsmittel besteht, denn auch in der repräsentativen Demokratie ist der Bürger bei den Wahlen zur politischen Entscheidung gerufen und auch das tägliche Leben setzt den politisch informierten Bürger voraus.

Schnurs Ansicht schließlich, mit einer Einrichtungsgarantie werde ein bestimmter Stand qualitativ überbewertet, begegnet in ihrem Ausgangspunkt Bedenken. Schnur geht nämlich davon aus<sup>6)</sup>, daß die politische Funktion der Presse (wenn überhaupt) die Kritik sei. Die Erhaltung der Kritik sei aber nicht so notwendig, daß sie verfassungsrechtlich in eine Einrichtungsgarantie gekleidet werden müsse. Auch hier sieht Schnur die politische Funktion der Presse einseitig. Zwar gehört

---

1) Über den Begriff "Drittwirkung" vgl. Klein in v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Vorbem. A II 4 a - e; Andreas Hamann, "Das Grundgesetz", Vorbem. 4 vor Art. 1; Theodor Maunz, "Deutsches Staatsrecht", S. 93 - 94.

2) von Klein, in v. Mangoldt-Klein, a. a. O., Vorbem. A II 4 a - e, ganz abgelehnt.

3) vgl. BVerfGE 7, 206.

4) S. 32 - 41 dieser Arbeit.

5) Schnur in VVDStRL Heft 22, S. 112.

6) in VVDStRL, Heft 22, S. 119.

auch Kritik in den Funktionsbereich der Presse, vor allem aber doch die Ermöglichung von Kritik durch die Bürger, indem man ihnen die erforderlichen Informationen gibt und ihnen mögliche Gesichtspunkte bei der Verwertung der Informationen aufweist.

Auch wenn Schnur sich zu Beginn seiner Ausführungen auf Bettermann und Lerche gestützt hat, gibt das keine andere Sicht der Problematik:

Zwar hat Bettermann in dem zitierten Aufsatz<sup>1)</sup> Kritik am Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts geübt. Zur Frage nach den Einrichtungsgarantien überhaupt nimmt er aber nicht Stellung. Die Aussage vom Nebel des Institutionellen fällt in anderem Zusammenhang: Bettermann wirft dem Bundesverfassungsgericht vor, es habe sich nicht mit der Frage befaßt, wieweit öffentlich-rechtliche Anstalten Träger von Grundrechten sein könnten<sup>2)</sup>. "Das Bundesverfassungsgericht läßt das Problem im Nebel des "Institutionellen" verschwinden"<sup>3)</sup>.

Auch Lerche<sup>4)</sup> nimmt zwar kritisch zur Ausbreitung des institutionellen Denkens im Bereich der Grundrechte Stellung. Die Einrichtungsgarantie als solche lehnt er nicht ab, auch nicht für die Pressefreiheit.

Wenn also Schnur nicht gefolgt werden kann, dann deshalb nicht, weil er die Pressefreiheit nur als subjektiv-öffentliches Recht ansieht. Bei Schnurs Interpretation kann man die Presse nur als den sozialen Zusammenhang der Ausübung des Grundrechts ansehen. Die Pressefreiheit weist aber in einer Demokratie außerdem institutionelle Züge auf, weil der freien Presse wie allen Kommunikationsmitteln eine wesentliche staatspolitische Aufgabe zufällt. Deswegen besteht für die Presse die Einrichtungsgarantie, nicht aber, weil die Pressefreiheit auch ein subjektiv-öffentliches Recht ist. Wenn man, wie Schnur, nicht davon ausgeht, kann man auch die Einrichtungsgarantie nicht begründen.

#### 4. Zusammenfassung

Entgegen der Ansicht Schnurs<sup>5)</sup> und in Übereinstimmung mit Scheuner<sup>6)</sup> kann herausgestellt werden:

Die Bedeutung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erschöpft sich nicht darin, ein subjek-

---

1) DVBl. 1963, S. 41 ff.

2) Weil das Bundesverfassungsgericht die Rundfunkfreiheit als Einrichtungsgarantie versteht, stellt sich ihm die Frage nicht, ob auch öffentlich-rechtliche Anstalten Träger von Grundrechten sein können (was verneint werden müßte).

3) Bettermann in DVBl. 1963, S. 44.

4) in "Übermaß und Verfassungsrecht", S. 240.

5) in VVDStRL, Heft 22, S. 101 - 119.

6) in VVDStRL, Heft 22, S. 1 - 100.

tiv-öffentliches Recht für den in der Presse Schreibenden zu gewähren, also ein Unterfall der allgemeinen Meinungsfreiheit zu sein. Wegen ihrer Bedeutung im Vorfeld der politischen Willensbildung ist die Pressefreiheit auch mehr als der soziale Zusammenhang, in dem das subjektiv-öffentliche Recht ausgeübt wird. Vielmehr ist die Existenz der freien Presse in ihrer Gesamtheit für eine Demokratie so wichtig<sup>1)</sup>, daß sie notwendig durch eine Einrichtungsgarantie geschützt werden muß. Der Ansatz Ridders<sup>2)</sup> ist daher zutreffend bis zu dem Punkt, an welchem er Art. 5 GG nur noch institutionell auffassen will und die Meinungsäußerungsfreiheit nur noch als Reflexrecht des Art. 21 GG ansieht.

Wie die von Klein vorgenommene Einteilung der Einrichtungsgarantien<sup>3)</sup> erkennen läßt, handelt es sich bei der Pressefreiheit um die Garantie eines gesellschaftlichen Sachverhalts in Verbindung mit einer Rechteinrichtung und in zwecknotwendiger Verbindung mit einem Grundrecht<sup>4)</sup>.

### C. Der Garantiehinhalt der Pressefreiheit

Wenn daher davon auszugehen ist, daß hinsichtlich der Pressefreiheit eine Einrichtungsgarantie in Verbindung mit einem Grundrecht besteht, so stellt sich nun die Frage nach dem konkreten Garantiehinhalt. Es muß mit Entschiedenheit klar gestellt werden, daß es sich hierbei nicht um die Privilegierung einer bestimmten Berufsgruppe handelt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht (worauf Dagtoglou<sup>5)</sup> besonders hinweist) in seinem grundsätzlichen Urteil zur Institutionalisierung der Presse<sup>6)</sup> die Einschränkung der Berufsfreiheit eines in der Presse Beschäftigten nicht über die unzulässigen Einschränkungen der Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 GG) gelöst, sondern aus der Einrichtungsgarantie der Presse. Daraus kann aber nicht im Sinne Ridders geschlossen werden, daß die eigentlichen klassischen Grundrechte nur noch als Reflexrechte der Einrichtungsgarantien

---

1) Vgl. die in dieser Arbeit gemachten Ausführungen S. 32 - 42.

2) in Neumann-Nipperdey-Scheuner, "Die Grundrechte" Bd. II, S. 249 - 266.

3) in v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Vorbem. A VI 3 b - d.

4) Es ist eine andere Frage, ob es verfassungssystematisch sehr glücklich ist, die Einrichtungsgarantien an die Grundrechte anzuhängen. Weil sie jedoch zum größeren Teil einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Grundrecht aufweisen, aus dem sie abgeleitet sind, bräuchte eine Zusammenfassung der Einrichtungsgarantien in einem gesonderten Hauptteil der Verfassung kaum mehr Klarheit.

5) Prodromos Dagtoglou, "Wesen und Grenze der Pressefreiheit", S. 14.

6) BVerfGE 10, 118 f.

gewertet werden könnten<sup>1)</sup>. Vielmehr zeitigt diese höchstrichterliche Klarstellung der Bedeutung der Presse andere Konsequenzen, nämlich z.B., daß ein gesteigerter Informationsanspruch der Presse an den Staat und seine Organe besteht, um auf diese Weise die öffentliche Diskussion über Dinge von allgemeiner Bedeutung in Gang zu halten. Es sind etwa auch für unzulässig zu halten: besondere Erschwernisse bei der Berufswahl oder Berufsausübung des Berufes des Journalisten, Redakteurs, oder Verlegers; besondere wirtschaftliche Sanktionen gegen die Presse oder staatlich manipulierte Wettbewerbsverzerrungen<sup>2)</sup>.

Eine rechtliche Konsequenz ist aber für die vorliegende Arbeit von besonderem Interesse: wie es auf der einen Seite unzulässig ist, die Funktion der Presse im Vorfeld der politischen Willensbildung durch Zensur oder andere dirigistische Maßnahmen seitens des Staates zu unterbinden, könnte es auch erforderlich sein, die Presse gegen aus ihr selbst erwachsende Gefahren zu schützen. Scheuner<sup>3)</sup> weist darauf hin, daß durch organisierte Gruppenbildung, wie sie gerade in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten ist (man denke an die Vielzahl der Interessenverbände, Lobbies, Pressure-Groups<sup>4)</sup>), ein massiver Druck auf die Presse ausgeübt werden könne, der die Vielfalt und Offenheit der Diskussion störe oder sogar zerstöre. Auch gibt die immer stärker fortschreitende Konzentration in der deutschen Presse<sup>5)</sup> zu Bedenken Anlaß, wie weit die Presse ihrer Aufgabe, alle Standpunkte zu vertreten, noch nachkommen kann<sup>6)</sup>.

Zwar kann man zur Zeit noch davon ausgehen, daß eine hinreichend vielfältige, die pluralistische Gesellschaft widerspiegelnde Presse vorhanden ist. Diese Presse wird durch die Einrichtungsgarantie geschützt. Das bedeutet (womit wiederum Scheuner<sup>7)</sup> zuzustimmen ist), daß diese Vielfalt der Presse um ihrer staatspolitischen Aufgabe willen erhalten werden muß. Gegebenenfalls hat daher der Staat die Aufgabe, durch Maßnahmen subventionierender oder anderer, legitimer Art

---

1) Was im übrigen auch von Scheuner, VVDStRL, Heft 22 S. 70 - 71 entschieden abgelehnt wird.

2) Scheuner, VVDStRL, Heft 22, S. 70 führt eine Reihe weiterer Konsequenzen an, und auch bei Dagtoglou, "Wesen und Grenze der Pressefreiheit", finden sich ähnliche Überlegungen.

3) a. a. O., S. 76 - 77.

4) Informativ, aber wohl zu pessimistisch die von Hübener zusammengestellten Untersuchungen in "Information oder Herrschen die Souffleure?"

5) Zu Beginn der Arbeit (S. 2) wurde die Konzentration am Beispiel des Springer-Verlages gezeigt.

6) vgl. Kötterheinrich, "Die Konzentration in der deutschen Presse" in "Deutsche Presse seit 1945", Hrsg. Harry Pross, S. 76 - 97.

7) in VVDStRL, Heft 22, S. 76 - 77.

diese Vielfalt zu erhalten oder wiederherzustellen. Die Funktion und deshalb auch die Existenz der freien Presse muß in jedem Fall sichergestellt sein. Das kann so weit gehen, daß der Staat (ob Bundes- oder Länderkompetenz gegeben wäre, kann dahingestellt bleiben) von Gesetzes wegen einer Vereinseitigung der Presse Einhalt gebieten muß.

## § 6

### ART. 5 ABS. 1 GG UND SEINE AUSWIRKUNGEN AUF DEN RUNDFUNK

Die entscheidende Frage, die sich nunmehr ergibt, ist die: welche Erfordernisse stellen sich hinsichtlich der Organisationsform des Rundfunks, und welche Rückschlüsse kann man aus der Einrichtungsgarantie für die Presse ziehen?

#### A. Die Rundfunkfreiheit als Einrichtungsgarantie

Rundfunk (und damit auch Fernsehen) werden gleichfalls in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannt, und zwar wird die Freiheit ihrer Berichterstattung gewährleistet. Diese Rundfunkfreiheit ist kein so prägnanter und in seiner Geschichte umkämpfter und viel diskutierter Begriff wie etwa die Pressefreiheit. Schon das relativ geringe Alter des Mediums Rundfunk selbst läßt eine im Historischen wurzelnde Interpretation, wie sie etwa bei der Presse möglich ist, nicht zu. So kommt es, daß in einschlägigen Kommentierungen zu Art. 5 GG nur sehr zögernd und im Vergleich zur Pressefreiheit auch wenig ergiebige Ausführungen über Rundfunkfreiheit gemacht werden.

Über die Organisationsform des Rundfunks gibt Art. 5 GG keine Aufschlüsse. Ist durch die Erwähnung "Pressefreiheit" in Art. 5 GG eine historisch gewachsene und aus ihrer Geschichte festgelegte Organisationsform der Presse als privatisiert und kommerzialisiert abzuleiten, kurz: konnte das Grundgesetz mit der Einführung des Begriffs Pressefreiheit an ein verhältnismäßig fest umrissenes soziologisches Gebilde anknüpfen, so fehlt beim Rundfunk eine solche Tradition.

Die Gründerjahre 1927 - 1932 stehen, wie bereits dargelegt, viel zu sehr unter den Schwierigkeiten einer Konsolidierung; und die Zeit von 1933 - 1945 stellt den Rundfunk, wie gleichfalls bereits erörtert, gemeinsam mit den anderen Massenkommunikationsmitteln in den propagandistischen Dienst eines Unrechtssystems. Es fragt sich daher, woran man mit der Interpretation der Rundfunkfreiheit anknüpfen soll. Eine reine Wortinterpretation des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt nur, daß die Berichterstattung frei sein soll. Dieser Freiheitsanspruch würde sich im Sinne der klassischen Grundrechtsinterpretation primär gegen den Staat richten. Sekundär wäre er auch als Schutz gegen die Unterdrückung von

Berichterstattung durch Pressure-Groups o. ä. zu interpretieren. Mit einer solchen Interpretation würde man aber kaum der Problematik gerecht, wie sie sich etwa dem Bundesverfassungsgericht durch die Gründung der "Deutschland - Fernsehen GmbH" stellte. Es ist daher ein anderer Ansatzpunkt zu finden, dieser um so mehr, als bei der vorliegenden Untersuchung primär die Frage nach der Rechts- und Organisationsform aufgeworfen werden muß.

Dabei fällt auf, daß die ältere Lehre hinsichtlich der Interpretation der Rundfunkfreiheit als Einrichtungsgarantie sehr zurückhaltend ist. So findet sich bei Klein<sup>1)</sup> in der Aufzählung der Grundrechte, die auch eine Einrichtungsgarantie gewähren, zwar die Pressefreiheit, nicht aber die Rundfunkfreiheit. Und bei der Kommentierung des Art. 5 GG stellt Klein<sup>2)</sup> zwar fest, daß mit der Hervorhebung der Berichterstattungsfreiheit bei Film und Rundfunk völlig neue Wege beschritten würden. Über eine Einrichtungsgarantie beim Rundfunk äußert er indessen nichts. Maunz geht in den neueren Auflagen seines Lehrbuches<sup>3)</sup> kurz darauf ein, daß ein bestimmtes Maß an Ausgeglichenheit in den Rundfunkprogrammen gewährleistet sein müsse. Auch in der zur Zeit neuesten Auflage<sup>4)</sup> zitiert er aber nur den Leitsatz 10 des Fernsehurteils<sup>5)</sup>; ergiebig ist dieser Leitsatz nicht. Ridder<sup>6)</sup> geht von einem nicht oder wenigstens nicht mehr zutreffenden Ausgangspunkt aus; er meint, dem Rundfunk keine institutionelle Rundfunkfreiheit zubilligen zu können, weil die Aufgabe des Rundfunks nicht im Bereich der politischen Meinungsbildung, sondern auf dem Gebiet der Unterhaltung und Belehrung liege. Dazu ist zu sagen, daß Ridders Institutionalisierung den Weg über Art. 21 GG wählt, der dann natürlich die im Rundfunk gebotenen Unterhaltungssendungen nicht akzeptieren kann. Wie in Übereinstimmung mit Scheuner bereits dargestellt wurde, kommt die bedeutungsvollste Rolle dem Rundfunk als Massenkommunikationsmittel im Vorfeld der politischen Willensbildung zu. Auch das Bundesverfassungsgericht vertritt diese Meinung in den Entscheidungsgründen des Fernsehurteils<sup>7)</sup>, wobei es zutreffend nicht eine genaue Grenze zwischen politischen Sendungen wie Nachrichten, Kommentaren, Interviews usw. einerseits und Belehrung, Information und Unterhaltung andererseits zieht, sondern hinsichtlich der politischen Meinungsbildung das gesamte Rundfunkprogramm, wie es sich aus seinem unterschiedlichen Gehalt zu-

1) in v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Vorbem. A VI 3 c (S. 85).

2) in v. Mangoldt-Klein, a. a. O., Anm. VII zu Art. 5 GG.

3) Theodor Maunz, "Deutsches Staatsrecht", 1. Auflage 1951, 15. Auflage 1966.

4) z. Zt. 15. Auflage.

5) BVerfGE 12, 206 ff.

6) in Neumann-Nipperdey-Scheuner, "Die Grundrechte", Bd. II S. 270/271.

7) BVerfGE 12, 205 ff., insbes. S. 244/245 u. S. 259 ff.

sammensetzt, als Einheit ansieht<sup>1)</sup>. Bei Wernicke<sup>2)</sup> findet sich kaum ein Anhaltspunkt dafür, daß man Rundfunkfreiheit auch institutionell auffassen kann, er sieht in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nur einen Hinweis auf die Freiheit der Berichterstattung und nimmt nicht einmal, wie das wenigstens Maunz tut<sup>3)</sup>, zu der Frage Stellung, wieweit Berichterstattung sich auf reine Tatsachenmitteilung oder auch auf wertende Auslegung und Erläuterung der Tatsachen erstrecken kann. Allerdings führt die Überlegung, daß die Freiheit der Berichterstattung nur deswegen ausdrücklich gewährleistet sei, um außer der freien Meinungsäußerung in Massenmedien auch die freie Tatsachenmitteilung zu gewährleisten, nicht viel weiter; denn damit unterliegt der Berichterstattende als Rechtsträger gleichwohl denselben Einschränkungen, denen der eine Meinung äussernde Journalist unterliegt: Einschränkungen nämlich, die sich aus der Art seines Arbeitsverhältnisses, aus dem Weisungsrecht des Arbeitgebers, sowie aus dem internen Aufbau des Mediums selbst ergeben. Insbesondere problematisch wird diese subjektivistische Sicht bei der Frage, wer denn der Träger des Rechtes ist. Man wird sicher davon ausgehen können, daß es der jeweilige Redakteur, Schriftleiter, Kommentator, Herausgeber, Verlagsinhaber o. ä. ist. Sehr zweifelhaft wird dies aber bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Schon Bettermann stellt in seinen kritischen Bemerkungen zum Fernsehurteil<sup>4)</sup> die Frage, ob es möglich sei, daß eine öffentlich-rechtliche Anstalt sich auf Art. 5 Abs. 1 GG stütze, m. a. W., ob eine öffentlich-rechtliche Anstalt Träger von Grundrechten sein könne.

Ohne Bruch mit dem bisherigen Verständnis der Grundrechte kann man das Problem nicht lösen bzw. muß zu dem Ergebnis kommen, daß die Berufung auf Grundrechte üblicherweise den öffentlich-rechtlichen Anstalten als Hoheitsträger nicht zusteht, weil sie nicht Träger von Grundrechten sein können<sup>5)</sup>. Bei Durchsicht des Fernsehurteils kommt man aber zu dem (im übrigen von Bettermann (s. o.) und auch Peters<sup>6)</sup> gerügten) Ergebnis, daß das Bundesverfassungsgericht die Rundfunk-

---

1) BVerfGE 12, 260.

2) in "Kommentar zum Bonner Grundgesetz" (Bonner Kommentar), Anm. II 1 a zu Art. 5 GG.

3) Theodor Maunz, "Deutsches Staatsrecht", S. 108.

4) K. A. Bettermann, "Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation" in DVBl. 1963, S. 41 ff., insbes. S. 42.

5) Vgl. hierzu Scheuner in VVDStRL, Heft 22, S. 13, Fußn. 38, der dieses mit Literatur belegt und Krause-Ablas (in "Rundfunk und Fernsehen" 1962, Heft 10, S. 114 und 1963, Heft 11, S. 129) entgegentritt. Siehe ferner Dürig in Maunz-Dürig, "Grundgesetz", Kommentar, Randn. 29 ff. zu Art. 19 GG.

6) Hans Peters, "Die Rechtslage von Rundfunk und Fernsehen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts", S. 28 ff.

freiheit als Einrichtungsgarantie auffasse<sup>1)</sup>. Daraus ergibt sich, daß sich dementsprechend die Frage nach dem Inhalt der Rundfunkfreiheit, entstanden aus der Frage nach dem Rechtscharakter der Gewährleistung der Freiheit der Berichterstattung im Rundfunk, nur über die Annahme einer Einrichtungsgarantie lösen läßt. Damit stellt sich aber die von Bettermann angeschnittene Frage, ob die Rundfunkanstalten Träger von Grundrechten sein könnten, nicht. Der Rundfunk wird nicht zum Grundrechtsträger, sondern zum Objekt einer Einrichtungsgarantie.

Eine solche Lösung, die sich an dem institutionellen Verständnis der Pressefreiheit orientiert (denn von einem solchen kann bei der Interpretation des Begriffs Pressefreiheit, wie zuvor gezeigt, ausgegangen werden), liegt insbesondere nahe, weil die Grundaufgabe und der Wirkungsbereich von Presse und Rundfunk viele Ähnlichkeiten aufweisen.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden: Die Tatsache, daß die eigentliche Bedeutung von Presse und Rundfunk auf dem Gebiet der politischen Information und Meinungsbildung liegt, rechtfertigt den Schluß, die Rundfunkfreiheit müsse wie die Pressefreiheit als Einrichtungsgarantie gesehen werden. Auch medienpezifische Bedenken können dagegen nicht geltend gemacht werden, weil beide Massenkommunikationsmittel denselben Feldrelationen im Kommunikationsfeld unterworfen sind, der Vorgang der Kommunikation also in seiner psychologischen Struktur bei beiden vergleichbar ist<sup>2)</sup>.

## B. Der Inhalt der Einrichtungsgarantie

Demnach handelt es sich bei der Rundfunkfreiheit um die Garantie eines gesellschaftlichen Sachverhaltes in Verbindung mit Rechtseinrichtungen und Grundrechten. Dabei stellt sich die Frage nach dem konkreten Garantieinhalt. Es soll garantiert werden, daß dem Bürger zur politischen Meinungsbildung ein unabhängiges Medium, nämlich der Rundfunk, zur Verfügung gestellt wird, welches ihn mit der sachlichen Information und, falls diese für ihn als Laien unverständlich ist, auch mit einer objektiven Kommentierung versieht.

Die für diese Arbeit entscheidende Frage ist aber die: Wird durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch sichergestellt, daß der Rundfunk in der zur Zeit betriebenen Or-

1) So auch Scheuner in VVDStRL, Heft 22, S. 14, Fußn. 39 (allerdings mit Druckfehler: statt BVerfGE 10 muß es heißen 12). Das Bundesverfassungsgericht führt wörtlich aus: "Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG kennt den Ausdruck 'Rundfunk' und meint damit den Rundfunk als Institution" BVerfGE 12, 228.

2) Gerhard Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation".

ganisationsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt verbleiben muß, oder ist ein Ausweichen auch auf privatrechtliche Organisationsformen und ggf. sogar eine erwerbswirtschaftliche Nutzung möglich?

Es bietet sich die Lösung auf der Grundlage des Fernsehurteils an, welches sich auch der Interpretation des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG widmet.

### 1. Gewohnheitsrechtliche Organisationsform

Wenn das Bundesverfassungsgericht wörtlich ausführt<sup>1)</sup>: "Die Veranstaltung von Rundfunksendungen gehört in Deutschland seit 1926 herkömmlich zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung", könnte darin ein Hinweis auf eine gewohnheitsrechtliche Begründung einer bestimmten Organisationsform gesehen werden. Das begegnet aber erheblichen Bedenken.

Ob es sich bei dem im Jahre 1926 einsetzenden Vorgang der Veranstaltung von Rundfunksendungen um einen bis zum Jahre 1961 im Wege des Gewohnheitsrechts normierten Rechtskreis handelt, ist zweifelhaft. Dabei dürften Bedenken weniger auf dem Gebiet der rechtsdogmatischen Begründung des Gewohnheitsrechts liegen. Sowohl die von Savigny und Puchta vertretene sog. "Überzeugungstheorie"<sup>2)</sup> wie auch die auf Austin<sup>3)</sup> zurückzuführende und von Gray<sup>4)</sup> und neuerdings Ross<sup>5)</sup> weiter fortgebildete "Anerkennungstheorie" führen - wie das Nipperdey<sup>6)</sup> sehr deutlich dargelegt hat - letztlich zum selben Ergebnis<sup>7)</sup>.

Die Bedenken liegen vielmehr auf dem Gebiet der tatsächlichen Umstände. Es ist nur schwer möglich, die Entwicklungszeit der Jahre 1926 bis 1933 mit der der

---

1) BVerfGE 12, 244.

2) G. F. Puchta, "Das Gewohnheitsrecht", 2 Bd., Erlangen 1828/37.

3) John Austin, "Lectures on Jurisprudence; or, the Philosophy of Positive Law", 2 Bd., London 1832.

4) J. C. Gray, "The Nature and the Sources of Law", New York 1909, S. 281 ff.

5) Alf Ross, "Theorie der Rechtsquellen", Wien 1929.

6) H. C. Nipperdey in Enneccerus - Kipp - Wolff, "Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts", Allgem. Teil, 1. Bd., § 32 II (S. 125 - 127) und §§ 38 - 40 (S. 156 - 166).

7) Weitere Angaben zu dieser Problematik, insbes. weitere Literaturhinweise bei Edgar Bodenheimer in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. III, Spalte 952 - 957. Zur Rechtsprechung vgl. Bundesgerichtshof in Ziegler "Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland", Bd. 10, Nr. 134 (S. 522 - 524) und Oberverwaltungsgericht Münster in der amtlichen Sammlung "Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte", Bd. 14, S. 285 unten bis 287 oben.

Jahre 1945 bis 1961 zu vergleichen. Wie schon versucht wurde darzustellen, sind die Jahre 1926 bis 1933 die eigentlichen Entwicklungsjahre der Rundfunktechnik, aber auch der Programmgestaltung. Die Entwicklung war 1933 noch nicht abgeschlossen, nahm allerdings durch die seinerzeitigen Ereignisse (wie bereits dargelegt) eine Wendung, die nicht als rechtens angesehen werden kann. Auch kann von einer Konsolidierung des Rundfunks bis zum Jahre 1933 nicht ausgegangen werden. Worin also, ist zu fragen, soll jene gefestigte Rechtstradition erblickt werden, die Ausgangspunkt eines Gewohnheitsrechts werden könnte?

Die Fragestellung nach dem Gewohnheitsrecht wird aber durch eine andere Überlegung entschärft und verliert an Bedeutung. Auch eine gewohnheitsrechtliche Begründung einer bestimmten Organisationsform des Rundfunks - etwa der derzeitigen - wurde keine Lösung des Problems bringen. Es ist unbestritten, daß hinsichtlich der Rechtswirkungen sowie des Ranges des Gewohnheitsrechts dieses dem positiven Recht gleichzusetzen ist<sup>1)</sup>. Das bedeutet, daß der Bundestag oder die Länderparlamente durchaus in der Lage wären, einen gewohnheitsrechtlichen Satz, der eine bestimmte Organisationsform für den Rundfunk vorschriebe, im Wege einer Neuordnung des Rundfunks abzuändern oder aufzuheben. Man braucht daher die zu verneinende Frage, ob die gegenwärtige Organisationsform des Rundfunks als autonome öffentlich-rechtliche Anstalt gewohnheitsrechtlich fundiert ist, nicht zu entscheiden, da auch eine gewohnheitsrechtliche Begründung keinen Schutz vor einem evtl. Wechsel der Form durch Gesetz erbringen würde.

## 2. Die scheinbar mehrdeutigen Aussagen des Fernsehurteils

Das Bundesverfassungsgericht weist die Veranstaltung von Rundfunksendungen in den Bereich der öffentlichen Aufgabe und sagt dazu<sup>2)</sup>: "Hier kommt es nur darauf an, daß diese Einflußnahme nur als Auswirkung der Ansicht verstanden werden kann, die Veranstaltung von Rundfunksendungen gehöre nicht nur in den Bereich des Öffentlichen, sondern in den der öffentlichen Aufgaben"<sup>3)</sup>. Auch in einer früheren Entscheidung (vom 3.9.1957)<sup>4)</sup> hatte es bereits in aller Kürze und Knappheit formuliert: "Nach deutschem Rundfunkrecht gehören die den Rundfunkanstalten obliegenden Aufgaben zum Bereich der öffentlichen Verwaltung."

1) Nipperdey in Enneccerus - Kipp - Wolff, "Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts", Allgem. Teil, 1. Bd., § 40 III (S. 165/166), Hans Julius Wolff, "Verwaltungsrecht", Bd. I, S. 111/112.

2) BVerfGE 12, 245, mittlerer Absatz a. E.

3) Eine Definition der "Öffentlichen Aufgabe" u. des "Öffentlichen" gibt das BVerfG nicht, auch erläutert es nicht die allgemeinen Möglichkeiten, wie diese öffentlichen Aufgaben zu lösen sind.

4) BVerfGE 7, 104.

Im Fernsehurteil wird dann weiter festgestellt<sup>1)</sup>: "Die Veranstaltung von Rundfunk-sendungen gehört in Deutschland seit 1926 herkömmlich zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Entscheidend für die Einbeziehung des Rundfunks in den Bereich der öffentlichen Verwaltung war die Tatsache, daß der Rundfunk ein Publikationsmittel und Nachrichtenträger ersten Ranges war und ist und im politischen Raum wirkt."

Das Bundesverfassungsgericht gibt im Fernsehurteil keine weiteren Erklärungen, was es unter einer Aufgabe der "öffentlichen Verwaltung" versteht. Das Verständnis dieses Begriffs hat daher von der allgemeinen Lehre auszugehen. Dort liegt ein zutreffender Definitionsversuch von H. J. Wolff vor<sup>2)</sup>, der zugrunde gelegt werden soll<sup>3)</sup>. Wolff erklärt den Begriff Verwaltung etymologisch als "... mannigfaltige, zweckbestimmte, in der Regel fremdnützige und verantwortliche, nur teilplanende, selbstbeteiligt durchführende und gestaltende Besorgung von Angelegenheiten"<sup>4)</sup>. Das entscheidende Kriterium "öffentlich" wird zum einen materiell, zum anderen formell definiert. Die materielle Definition bezieht er allein auf "... die Angelegenheit für Gemeinwesen und die ihrer Mitglieder als solcher"<sup>5)</sup>, die formelle Definition schränkt die materielle dahin ein, daß diese Angelegenheiten auch von den dazu bestimmten Organen eben dieses Gemeinwesens wahrgenommen werden<sup>6)</sup>. Durch diese formelle Abgrenzung erreicht Wolff die Trennung von den öffentlichen Angelegenheiten, die, wie etwa die Lebensmittelversorgung, durch Private wahrgenommen werden. Er kommt schließlich zu folgender Definition der öffentlichen Verwaltung: "Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne ist also die mannigfaltige, zweckbestimmte, nur teilplanende, selbstbeteiligt durchführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solcher durch die dafür bestellten Organe des Gemeinwesens"<sup>7)</sup>.

---

1) BVerfGE 12, 244.

2) Hans Julius Wolff, "Verwaltungsrecht", Bd. I, S. 7 - 13.

3) Eine Definition, was öffentliche Verwaltung sei, wird von Forsthoff, "Lehrbuch des Verwaltungsrechts", Bd. I, S. 1 als außerordentlich schwierig bezeichnet. Die Definitionsversuche der älteren Staatslehre lehnt er ab, beschränkt sich in seinem Lehrbuch aber darauf, an Hand der verschiedenen Arten öffentlicher Verwaltung darzustellen, welche Institutionen darunter zu rechnen sind. Einen abstrakten Definitionsversuch unternimmt er nicht.

4) Hans Julius Wolff, a. a. O., S. 10 oben.

5) Hans Julius Wolff, a. a. O., S. 11 oben; dabei geht er, wie sich aus dem Zusammenhang ergibt, ähnlich wie Herbert Krüger ("Allgemeine Staatslehre", S. 759 ff.) von einem Gemeinwesen als Vorfindlichkeit aus.

6) wobei Wolff, das ergibt der Zusammenhang, auch von einer gewissen Organisiertheit dieser vorfindlichen Gemeinwesen ausgeht.

7) Hans Julius Wolff, a. a. O., S. 12 oben.

In diesem Sinne scheint auch Ipsen die notwendige Organisationsform des Rundfunks auffassen zu wollen, wenn er schreibt<sup>1)</sup>: "Mindestens seit dem Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. 2. 1961 (BVerfGE 12, 205 ff.) kann von einem in seinem Kerngehalt anerkannten ungeschriebenen allgemeinen Deutschen Rundfunkrecht gesprochen werden, zu dessen Bestandteilen die rechtliche Charakterisierung der "Veranstaltung von Rundfunksendungen" als einer "öffentlichen Aufgabe", einer "Aufgabe der öffentlichen Verwaltung" gehört. Insoweit spricht das Bundesverfassungsgericht ohne Inanspruchnahme positivrechtlicher Begründungen von Ergebnissen "der deutschen Rechtsentwicklung" (BVerfGE 12, 243: Leitsatz 7a) und dem "Herkommen in Deutschland seit 1926" (BVerfGE 12, 244).

Eine Mehrdeutigkeit des Fernsehurteils stellt sich dann heraus, wenn man eine andere Stelle der Urteilsgründe herauszieht, in welcher es heißt<sup>2)</sup>: "Insbesondere ist von der Bundesverfassung nicht gefordert, daß Veranstalter von Rundfunksendungen nur Anstalten des öffentlichen Rechts sein können. Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könnte Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, ..."

Dieser Satz widerspricht, objektiv gesehen, der von Ipsen vertretenen These<sup>3)</sup>, nach deutschem Rundfunkrecht sei es allein der öffentlichen Verwaltung aufgegeben, Rundfunk zu veranstalten. Und in der Tat machen sich Blumenfeld<sup>4)</sup> und die Zeitungsverleger diesen Teil des Urteils zu eigen, wenn sie eine Ablösung der bisherigen Organisationsform und die Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalten in kommerzialisierte Privatunternehmen fordern.

Bei vordergründiger Betrachtung beziehen sowohl Ipsen wie Blumenfeld ihre Argumente aus dem Fernsehurteil und bringen zu deren Verstärkung Zitate daraus, die jeder der Ansichten Recht zu geben scheinen. Das Fernsehurteil wäre demnach tatsächlich mehrdeutig.

Man muß die einzelnen Gedanken des Bundesverfassungsgerichts aber im Zusammenhang sehen und sie aus dem zur Entscheidung gestellten Sachverhalt heraus interpretieren. Dann ergibt sich nämlich folgendes:

Das Bundesverfassungsgericht hatte die Frage zu beantworten, ob hinsichtlich der zur Zeit öffentlich-rechtlich ausgestalteten Rundfunkanstalten die Zuständigkeiten gewahrt seien, d. h., ob sich für die Schaffung von Rundfunkanstalten

1) Hans Peter Ipsen, "Zur Legalität des Werbefernsehens", in NJW 1963, S. 2049 ff.

2) BVerfGE 12, 262.

3) in NJW 1963, S. 2049.

4) zu Blumenfeld und dessen vor dem Bundestag geäußerten Ansichten vgl. S. 5, Fußn. 1 dieser Arbeit.

die Kompetenz bei den Ländern oder beim Bund befindet. Nicht zu entscheiden war die Frage, ob die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt die allein zulässige zum Betrieb von Rundfunksendern sei. Ob sich die Landesgesetzgeber zur Erledigung dieser öffentlichen Aufgabe eventuell privatrechtlicher Formen bedienen dürften, war nicht Gegenstand des Verfahrens. Das Bundesverfassungsgericht hatte vielmehr zu entscheiden, ob der Bund durch Ausweichen in Gesellschaftsformen des Privatrechts die für öffentliche Aufgaben gegebenen Kompetenzverteilungen des Grundgesetzes<sup>1)</sup> unterlaufen könne. Nur auf dem Hintergrund der Kompetenzverteilungsfrage können die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts gesehen werden.

Unter diesem Gesichtspunkt leuchtet es ein, daß das Bundesverfassungsgericht, um Art. 30 GG anwenden zu können, um den Nachweis bemüht sein mußte, daß es sich bei der Veranstaltung von Rundfunksendungen um eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung handele. Damit sollte aber nicht mehr ausgesagt werden, als daß die Voraussetzungen des Art. 30 GG gegeben seien. Über die Organisationsform sollte keine Aussage gemacht werden. Um dieses klarzustellen, wies das Bundesverfassungsgericht in dem vom Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. so gern zitierten Absatz der Urteilsgründe darauf hin<sup>2)</sup>, daß unter Einhaltung gewisser Voraussetzungen die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch die Verfassung nicht zwingend vorgeschrieben werde.

Ob dieser weitere Hinweis erforderlich war und ob er sehr glücklich formuliert wurde, ist eine andere Frage. So macht beispielsweise Bettermann in seinen Bemerkungen zum Fernsehurteil<sup>3)</sup> massive Kritik daran geltend, daß das Bundesverfassungsgericht quasi als Annex seiner eigentlichen Entscheidung auch noch die Möglichkeiten anderer Organisationsformen und ihre Voraussetzungen erörterte, obwohl allein die Frage der Zulässigkeit der "Deutschland-Fernsehen GmbH" zu entscheiden gewesen wäre. Bettermann scheint in dem genannten Aufsatz unter Bezugnahme auf Zeidler<sup>4)</sup> Bedenken zu haben, ob eine solche Erörterung in dem zur Entscheidung stehenden Verfahren überhaupt zulässig war.

### 3. Zusammenfassung

Das Fernsehurteil ist also nicht mehrdeutig. Das Bundesverfassungsgericht wollte nämlich in seinen Urteilsgründen keine bestimmte Organisationsform vorschrei-

---

1) wie sie sich aus Art. 30 und Art. 70 ff. GG ergeben.

2) BVerfGE 12, 262.

3) K. A. Bettermann, "Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation" in DVBl. 1963, S. 41 - 44.

4) in AöR Bd. 86, S. 372 ff.

ben<sup>1)</sup>, sondern nur die Voraussetzungen des Art. 30 GG klarstellen. Dabei geht es davon aus, daß die Rundfunkfreiheit als Einrichtungsgarantie aufzufassen sei. Es hat aber die Frage nach der Organisationsform nicht beantwortet, sondern sich darauf beschränkt, deutlich zu machen, welche Anforderungen an einen - möglicherweise auch privatrechtlich organisierten - Rundfunkträger unter dem Gesichtspunkt der Einrichtungsgarantie zu stellen sind.

## § 7

### DIE ZWEI ORGANISATIONSSYSTEME DES RUNDFUNKS

Bei der Frage nach der Organisationsform des Rundfunks gibt das Bundesverfassungsgericht aber doch einen deutlichen Hinweis auf die wesentlichen Kriterien, wenn es ausführt<sup>2)</sup>: "Art. 5 GG verlangt jedenfalls, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Das läßt sich nur sicherstellen, wenn diese organisatorischen und sachlichen Grundsätze durch Gesetz allgemein verbindlich gemacht werden. Art. 5 GG fordert deshalb den Erlass solcher Gesetze."

In diesen Grundsätzen spiegelt sich zum einen die Bedeutung wieder, die das Bundesverfassungsgericht dem Rundfunk als zweitem großen Massenkommunikationsmittel neben der Presse beimißt. Es läßt sich aber aus diesen Sätzen auch in groben Umrissen bereits ein Organisationsschema erkennen, welches für alle Arten der Rundfunkorganisationen unverzichtbar ist und dessen Berücksichtigung Inhalt der Einrichtungsgarantie sein muß, nämlich die inhaltliche Ausgewogenheit und Neutralität.

Fragt man nun, in welcher Weise dieses Prinzip zu verwirklichen ist, so stößt man bei der Untersuchung der Massenkommunikation in Deutschland auf zwei Systeme, deren man sich bedient, um einen Mißbrauch der Massenkommunikationsmittel zu vermeiden: das Koordinationssystem und das Integrationssystem.

1) wie Ipsen in NJW 1963, S. 2049 annimmt.

2) BVerfGE 12, 262/263.

## A. Das Koordinationssystem

Dieses System beruht auf dem Grundsatz, daß jeder Beteiligte einen entsprechenden Anteil an der Gesamtkommunikationsmöglichkeit zur völlig freien Verfügung erhält.

Das Koordinationssystem bewährt sich überall dort, wo in hinreichender Zahl Medien zur Verfügung stehen. Wenn allen gesellschaftlich relevanten Kräften (die "in Betracht kommenden Kräfte" des Bundesverfassungsgerichtes) die Möglichkeit offensteht, in beliebiger Anzahl Medien zur Verfügung zu haben, kann man davon ausgehen, daß sich die unterschiedlichen Meinungen insgesamt neutralisieren. Die klassischen und oft zitierten Beispiele hierfür sind Presse, Film und Schallplatte. Gerade die Presse kann als Modellfall dafür angesehen werden, daß bei einer hinreichend großen Variationsbreite durch die Verschiedenartigkeit der einzelnen Presseerzeugnisse ein Gesamtbild entsteht, welches im wesentlichen (noch) dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Prinzip der Ausgewogenheit entspricht. Wie lange das noch der Fall sein wird, läßt sich zur Zeit nicht überblicken. Es könnte sich durchaus die Notwendigkeit ergeben, eine Untersuchung vorzunehmen, die sich mit der Frage beschäftigt, wie weit jene Prinzipien infolge der sehr starken Konzentrationsbewegung bei der Presse noch gewährleistet sind und welche Maßnahmen ggf. ergriffen werden müßten, um die Tätigkeit und Wirksamkeit der Presse im Vorfeld der politischen Willensbildung frei von undemokratischen Einflüssen zu halten<sup>1)</sup>. Zur Zeit kann aber davon ausgegangen werden, daß die Presse noch als Modell des funktionierenden Koordinationssystems angeführt werden kann.

Diese im Modellfall Presse gewährleistete breite Streuung durch die Vielzahl der Medien läßt sich beim Rundfunk nicht verwirklichen. Dabei braucht nicht erörtert zu werden, ob schon die außerordentlich hohen Produktionskosten des Programms den Zugang aller "in Betracht kommenden Kräfte" zu diesem Kommunikationsmittel unmöglich machen. Es steht nämlich fest, daß die Medien selbst, also die Programmfrequenzen, nicht in genügender Anzahl zur Verfügung stehen. Nirgends wird bestritten, daß der für die Rundfunkprogrammverbreitung vorhandene Frequenzspielraum völlig ausgenutzt wird, weitere Frequenzen also nicht zur Verfügung stehen<sup>2)</sup>. Auch auf dem zunächst sehr erwartungsvoll erforschten Gebiet der Laserstrahlen scheint sich die Erkenntnis durchzusetzen, daß sich unter den zur Zeit nutzbaren technischen Mitteln der Laserstrahl praktisch zur

1) vgl. hierzu die ähnlichen Bedenken Scheuners in VVDStRL, Heft 22, S. 75/76.

2) vgl. Karl Tetzner, "Ist privates Fernsehen noch möglich? - Der Frequenzraum für private Rundfunk- und Fernsehsender", in "Handelsblatt" Nr. 176 vom 13. 9. 1961, S. 3.

Rundfunkübermittlung nicht verwenden läßt, weil der dazu erforderliche technische Aufwand - falls man überhaupt davon sprechen kann, daß das Problem technisch gelöst ist - in keinem Verhältnis mehr zum Leistungseffekt steht<sup>1)</sup>.

Wenn man überhaupt von einer Realisierung des Koordinationssystems im Rundfunk sprechen will (ohne bereits zu bewerten, ob verfassungsrechtliche Bedenken bestehen), so bieten sich wohl nur folgende zwei Möglichkeiten an:

### 1. Regionalsender

Krause-Ablaß entwirft in seinem Aufsatz "Kommunaler und privater Rundfunk im kommunalen Bereich"<sup>2)</sup> das Bild von Sendern auf kommunaler Ebene, die, technisch gesehen, im Bereich der ultrakurzen Wellen zu verwirklichen wären<sup>3)</sup>. Gewonnen wäre dadurch eine recht große Zahl von Regionalsendern, die sich bei genügendem räumlichen Abstand in ihren Sendungen nicht behindern müßten, deren Empfangsgebiet aber entsprechend klein wäre.

Diese Zwergsender dürften kaum in Betracht kommen, weil zum einen die Programmherstellungskosten einen größeren Empfangsbereich und damit höhere Einnahmen erforderlich machen. Zum anderen aber, und das ist das ausschlaggebende Argument, ständen dem einzelnen Bürger damit ja keine anderen Programme zur Verfügung, weil er in seiner Wohngemeinde nur seinen für diese konkrete Gemeinde zuständigen Sender empfangen könnte. Daß in den Nachbargemeinden andere Sender empfangen werden könnten, wäre für ihn von keinerlei Belang, da er ihr Programm in seiner eigenen Empfangslage nicht hören bzw. sehen könnte. Der Bürger würde also, falls sich sein zuständiger Lokalsender nicht doch zu einem Integrationsprogramm entschließen könnte, einseitig unterrichtet, wobei es von wenig Nutzen sein würde, daß der Bürger der Nachbargemeinde vielleicht in einer anderen Richtung einseitig orientiert würde. Diese Möglichkeit muß also ausscheiden.

### 2. Zeitliche Aufteilung

Die andere Möglichkeit wäre die, den zur Verfügung stehenden Sendezeitraum, maximal also 24 Stunden täglich, den einzelnen Gruppen abwechselnd zur eige-

---

1) vgl. hierzu den sehr ausführlichen Aufsatz von Nikolaus Barth "Der Laser und seine Anwendung in Naturwissenschaften, Medizin und Technik", Teil II, abgedr. in "Umschau in Wissenschaft und Technik", 66. Jahrg., Heft 6 vom 15. 3. 1966, S. 183 - 189.

2) in DÖV 1962, S. 249 ff.

3) vgl. H. Tetzner "Ist privates Fernsehen noch möglich? - Der Frequenzraum für private Rundfunk- und Fernsehsender" in "Handelsblatt" Nr. 176 vom 13. 9. 1961, S. 3.

nen Ausgestaltung zu übertragen. Gegen diese Art der Programmgestaltung bestehen aber erhebliche Bedenken. Wie bereits ausgeführt und vom Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil auch ausdrücklich gefordert<sup>1)</sup>, müssen alle "... in Betracht kommenden Kräfte ... .. im Gesamtprogramm zu Wort kommen können ...".

Wenn auch das Bundesverfassungsgericht nicht ausführt, wer die in Betracht kommenden Kräfte sein sollen, besteht kein Zweifel, daß an einen repräsentativen Querschnitt aller politischen, weltanschaulichen und sonstigen Interessengruppen des Volkes gedacht ist. Obgleich es sehr schwierig sein dürfte festzustellen, welche Interessengruppen wirklich repräsentativ sind und in Betracht kommen - die Zahl der Gruppen und Verbände, die für sich in Anspruch nehmen, legitime Volksinteressen wahrzunehmen, ist sehr groß<sup>2)</sup> -, gibt es einen ungefähren Anhaltspunkt in der Zusammensetzung der derzeitigen Organe der Rundfunkanstalten. So besteht z. B. nach § 14 des Staatsvertrages vom 6. 6. 1961 über die Einrichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen"<sup>3)</sup> der Fernseherrat (das Organ mit Richtlinienkompetenz und Programmberatungsfunktion) aus 66 Mitgliedern, die - was sich im einzelnen aus § 14 ergibt - die verschiedensten Gruppen vertreten. Die an der Zuteilung von Sendezeit leg. im Interessierten dürften aber noch zahlreicher sein. Bedenkt man, daß allein dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. 51<sup>7</sup> Zeitungsverlage von Tageszeitungen angeschlossen sind, die unterschiedlichste Tendenzen haben und von denen 229 eine Auflage von über 10.000 Exemplaren und 72 sogar eine solche von über 50.000 Exemplaren haben<sup>4)</sup>, so wird deutlich, wie vielschichtig der Kreis von Interessenten ist. Dabei sind die Zeitungsverleger im Fernseherrat des Zweiten Deutschen Fernsehens nur mit 2 Mitgliedern vertreten.

Obwohl also noch nicht genau abzusehen ist, wie groß der Kreis derjenigen Interessenvertreter wäre, die Anspruch auf Sendezeit erheben würden, läßt sich doch voraussehen, daß bei der Zahl der zur Verfügung stehenden Frequenzen die Sendezeit, die man den einzelnen würde einräumen können, sehr gering sein würde und vermutlich bei einer Häufigkeit von etwa wöchentlich einer Sendung

---

1) BVerfGE 12, 262 - 263.

2) Einen ungefähren Überblick über die versch. Verbände gibt R. Breitling, "Die Verbände in der Bundesrepublik", Meisenheim 1955.

3) GVBl. NW 1961, S. 269 ff.

4) Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 1964 und sind der Dokumentation "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V., S. 27 ff. entnommen.

unter einer Stunde läge<sup>1)</sup>. Mit einer so kurzen Sendezeit wäre wahrscheinlich niemandem gedient.

Eine andere Überlegung läßt eine solche Regelung aber erst recht unzulässig erscheinen. Wie im bisherigen Teil der Arbeit bereits dargelegt<sup>2)</sup> und vom Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil hervorgehoben, dient der Rundfunk außer der Unterhaltung und Belehrung insbesondere der sachlichen Information, weil diese Voraussetzung jeder politischen Meinungs- und Willensbildung ist. Ohne politische Meinungs- und Willensbildung ist aber, wie gleichfalls bereits dargestellt wurde, das Funktionieren einer Demokratie vom Typ der Bundesrepublik Deutschland in Frage gestellt.

Die Gefahr eines Koordinationssystems, bei dem den einzelnen Beteiligten aber nur ein verschwindend kurzer Zeitraum zur Verfügung gestellt werden kann (im Unterschied zur Zeitung etwa, deren Umfang beliebig ist), liegt darin, daß für eine ausgewogene, sachliche Information keine Zeit bleibt. Der Hörer würde dort mit den Informationen und Meinungen versorgt, die dem Konzept der jeweils sendenden Gruppe entspräche. Mangels hinreichender Zeit wäre eine sachliche Auseinandersetzung oder eine ausführliche Darstellung eines Problems nicht möglich. Ein Organ der Rundfunkanstalt, welches Verzerrungen verhindern und Sachlichkeit gewährleisten würde, wäre nicht vorhanden; denn das Ausrichten des Programms auf Ausgewogenheit und Sachlichkeit ist gerade Merkmal des Integrationssystems<sup>3)</sup>. Wenn sich das Koordinationssystem bei der Presse bewährt, so doch wohl vor allem deswegen, weil ein täglich neues Angebot verschiedenster Blätter vorliegt, welches im selben Augenblick die verschiedenen Ansichten und Gesichtspunkte zur Verfügung stellt und dem Leser die Möglichkeit eröffnet, zur

- 
- 1) Das Interesse der verschiedenen Gruppen an Zuteilung von Sendezeit wird deutlich an der Reaktion der politischen Parteien, die sich bei der Vergabe von Sendezeit zur Wahlpropaganda durch die Rundfunkanstalten benachteiligt fühlten. Das Bundesverfassungsgericht (in BVerfGE 7, 99 - 109; 13, 204 - 206; 14, 121 - 140; 14, 192 - 194) hat in einer Reihe von Grundsatzentscheidungen den Grundsatz der Wettbewerbsgleichheit aller politischen Parteien postuliert. Es sind daher im Falle der Sendezeitverteilung alle Parteien, die Kandidaten aufstellen, zu berücksichtigen. Ob allerdings für die Rundfunkanstalten die Pflicht besteht, den Parteien überhaupt Sendezeit zur Wahlpropaganda zur Verfügung zu stellen, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offengelassen. (BVerfGE 7, 107 oben; später schneidet es diese Frage nicht wieder an).
  - 2) S. 32 - 41 dieser Arbeit.
  - 3) Zum Integrationssystem werden unten (§ 7 B) die eigentlichen Ausführungen gemacht. Um der Gegenüberstellung zum Koordinationssystem wegen ist der Begriff an dieser Stelle bereits eingeführt worden.

gleichen Zeit Blätter verschiedenster politischer oder weltanschaulicher Einstellung zur Hand zu haben. Er kann im selben Zeitpunkt verschiedene Standpunkte erfahren, weil er unter mehreren Zeitungen die Auswahl hat. Das aber hat er bei dem gerade entworfenen Koordinationssystem des Rundfunks nicht.

Als Ergebnis ist also festzuhalten: Das Koordinationssystem der Presse hat sich bewährt, weil das sofort verfügbare Angebot der unterschiedlichen Tendenzen durch die Vielzahl der jederzeit verfügbaren Zeitungen sichergestellt ist. Beim Rundfunk ist das mangels hinreichender Frequenzen nicht gewährleistet. Ein Koordinationssystem würde eine in zeitlicher Reihenfolge ablaufende Folge unterschiedlicher Tendenzen bedeuten, wobei mangels ausreichender Zeit für ausführliche Darstellungen und Auseinandersetzungen kein Raum wäre. Die staatspolitische Funktion der Massenkommunikationsmittel ist aber gerade darin zu sehen, daß sie in Ausgewogenheit und möglichst umfassend dem Bürger Informationen vermitteln und diese Informationen auch interpretieren. Der nicht informierte Bürger oder der Bürger, der nicht in der Lage ist, ihm erteilte Informationen zur politischen Meinungsbildung zu verwerten, ist staatspolitisch nicht in der Lage, seine Stellung als verantwortlicher Staatsbürger einzunehmen.

Ein System, welches infolge starker Zersplitterung eine systematische sachliche Meinungsbildung nicht gewährleisten kann, verstößt daher gegen die Einrichtungsgarantie des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Auch auf lokalem Bereich ist ein Koordinationssystem, welches eine Zersplitterung in eine Vielzahl kleinster Regionalsender bedingen würde, nicht möglich. Das Koordinationssystem scheidet daher als Organisationsform für den Rundfunk unter den gegebenen Umständen als unzulässig aus.

## B. Das Integrationssystem

Die andere Möglichkeit der Rundfunkorganisation ist das Integrationssystem. Nach diesem arbeiten die derzeitigen Länderanstalten. Die Interessen eines repräsentativen Bevölkerungsquerschnitts werden in der Weise in ein Unternehmen integriert, daß ein entsprechender Anteil von Interessenvertretern in dem jeweiligen Aufsichts- bzw. Entscheidungsorgan der Anstalt Sitz und Stimme erhält (in der Regel im Rundfunk- bzw. Fernsehrat) und auf diese Weise die beim Koordinationssystem befürchtete Vereinseitigung verhindert wird. Die Information wird in einer solchen Weise dargebracht, daß sie allen in Betracht kommenden Kreisen als sachlich und unverzerrt erscheint. Die jeweilige Anstalt repräsentiert dann im wesentlichen die Gesellschafts- und Interessenstruktur der Rundfunkteilnehmer<sup>1)</sup>. (Die bei der

---

1) So sollte es wenigstens sein. Wegen der hinlänglich bekannten Proporzprobleme, aber auch wegen politischer Grundtendenzen innerhalb der Sendebereiche der verschiedenen Anstalten treten immer wieder gewisse, von der

"Deutschen Welle" und beim "Deutschlandfunk" anders liegenden Verhältnisse - Bundesanstalt mit anderer Struktur - können hier unberücksichtigt bleiben, weil die Adressaten von Sendungen dieser Anstalten nicht Bewohner der Bundesrepublik sind.)

In einem demokratischen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland ist eine Gleichschaltung der Massenkommunikationsmittel, wie sie etwa im Dritten Reich erfolgte, unmöglich. Vielmehr muß, was auch im Fernsehurteil durch das Bundesverfassungsgericht<sup>1)</sup> ganz deutlich ausgesprochen wurde, die öffentliche Diskussion staatspolitisch bedeutsamer Fragen stets ermöglicht sein. Ein Weg zur Verwirklichung dieses Meinungspluralismus in den Massenkommunikationsmitteln ist der, die Vielzahl der möglichen Standpunkte einzeln zum Ausdruck kommen zu lassen. Das ist nur möglich, indem man entweder die jeweiligen Vertreter zeitlich und räumlich koordiniert, d. h. jedem ein Medium ausreichend lange bzw. umfangreich anbietet. Kann man das nicht, bietet sich die Möglichkeit, die verschiedenen Meinungen in einer Gesamtinformation, die die verschiedenen Standpunkte neutral berücksichtigt, zu integrieren (Koordinationssystem und Integrationssystem).

Da der Rundfunk keine ausreichenden Frequenzen zur Verfügung hat, ist eine Verwirklichung des Koordinationssystems nicht möglich. Es bleibt damit nur das Integrationssystem, weil eine Gleichschaltung der Meinungen mit dem demokratischen Regierungssystem nicht übereinstimmt. Alle Modelle des privatisierten und kommerzialisierten Rundfunks können nur auf dem Integrationssystem entwickelt werden.

## § 8

### DIE DREI GRUNDORGANISATIONSFORMEN DES PRIVATISIERTEN RUNDFUNKS

Unter Privatisierung im Sinne der Fragestellung dieser Arbeit ist die Überführung des Rundfunks aus der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt in die eines Privatunternehmens ohne hoheitliche Befugnisse zu verstehen.

Unter Kommerzialisierung soll jede irgendwie geartete erwerbswirtschaftliche Nutzung des Rundfunks verstanden werden. Eine solche Kommerzialisierung wäre denkbar, indem man die Gebühren, die bei der privatrechtlichen Organisations-

---

Fortsetzung der Fußnote 1) zu Seite 63:

Presse aufgebauscht (vgl. die "Hallo - Nachbarn - Affäre" vom Januar 1966) Verzerrungen ein. Diese sind aber ein Politikum und sollen im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden.

1) BVerfGE 12, 258 ff.

form den Rechtscharakter eines Nutzungsentgelts annehmen müßten, so stark anhöbe, daß sie die Programmherstellungskosten überstiegen,

Es kann allerdings davon ausgegangen werden, daß dieser Weg nicht beschritten wird. Die Rundfunkgebühr beträgt seit 1924 nur 2, -- DM<sup>1)</sup> und gehört zu den Gebühren, deren Höhe von keiner Regierung bisher geändert wurden. Keine Privatrechtsgesellschaft kann damit rechnen, daß eine Regierungspartei einer so unpopulären Maßnahme wie der Erhöhung der Rundfunkgebühren zustimmen würde. Trotz der Unwahrscheinlichkeit dieser Möglichkeit der Kommerzialisierung soll aber zu Ende des Abschnittes über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Kommerzialisierung (also § 11 a. E.) kurz auf diese Möglichkeit eingegangen werden.

Auszugehen ist für diese Untersuchung aber davon, daß die Einnahmen eines kommerzialisierten Privatrundfunkunternehmers durch Intensivierung der Funkwerbung erzielt werden. Die Erfahrung in Ländern mit kommerzialisierten Programmen (z. B. die USA, England) zeigt im übrigen eindeutig, daß nennenswerte Einkünfte vor allem mit der Funkwerbung erzielt werden können.

Über die Rechtsform, die ein privater Veranstalter von Rundfunksendungen annehmen sollte, sagt das Bundesverfassungsgericht weder im Fernsehurteil noch an anderer Stelle konkret etwas aus. Lediglich die Anforderungen an einen solchen privaten Veranstalter stellt das Bundesverfassungsgericht unter dem Gesichtspunkt des Art. 5 GG zusammen. Es ist ferner die Rede von einer Staatsaufsicht<sup>2)</sup> ähnlich der im Banken- und Versicherungsgewerbe.

Bei den sich daraus ergebenden Möglichkeiten ist vor allem an folgende privatrechtlich betriebenen Unternehmensarten zu denken:

1. Das Rundfunkunternehmen wird in privatrechtlicher Form betrieben, durch Werbeeinnahmen werden sowohl die Programmherstellungskosten gedeckt wie auch darüberhinausgehende Gewinne erwirtschaftet (Privatisierung und unbegrenzte Kommerzialisierung).
2. Das Rundfunkunternehmen wird in privatrechtlicher Form betrieben, nur die Programmherstellungskosten werden (teilweise oder vollständig) durch Werbeeinnahmen gedeckt (Privatisierung und begrenzte Kommerzialisierung).
3. Das Rundfunkunternehmen wird in privatrechtlicher Form betrieben, die Programmherstellungskosten (und eventuell darüberhinausgehende Gewinne) werden nicht durch Werbeeinnahmen, sondern durch ein gebührenähnliches Nutzungsentgelt bestritten (Privatisierung, evtl. ohne Kommerzialisierung).

Diesen aufgezeigten drei Gruppen, deren jede wiederum verschiedene weitere

1) Durch Verordnung vom 8. 3. 1924 auf 2, -- Reichsmark festgesetzt, vgl. "Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", S. A 9 und C 7.

2) in BVerfGE 12, 262 - 263.

Ausgestaltungsmöglichkeiten eröffnet, ist eigentümlich, daß sie eine Organisationsform des Privatrechts voraussetzen. Darum sollen der eigentlichen Untersuchung der einzelnen Gruppen einige grundsätzliche Überlegungen vorangestellt werden.

Einen Anhaltspunkt, von dem man ausgehen kann, gibt das Bundesverfassungsgericht, wenn es im Fernsehurteil ausführt: "... wenn beispielsweise durch Gesetz eine die spezifischen Zwecke des Rundfunks, insbesondere die Erhaltung seiner institutionellen Freiheit sichernde besondere Gesellschaftsform zur Verfügung gestellt und jede, den angegebenen Erfordernissen genügende Gesellschaft, die Rundfunksendungen veranstaltet, einer Staatsaufsicht ähnlich etwa der Banken- oder Versicherungsaufsicht unterworfen wird"<sup>1)</sup>.

Es kommt also darauf an, eine Unternehmensform zur Verfügung zu stellen, die in Verwirklichung des Integrationsprinzips arbeiten kann. Die Gesellschaftsformen des Handelsrechts stellen einen völlig anderen Unternehmenstyp dar, nämlich den auf Gewinnerzielung gerichteten, in seiner Erscheinungsform und in seinem Verhalten durch den jeweiligen Inhaber repräsentierten Betrieb. Weder die Inhaber von Einzelfirmen, noch die von Personen- oder Kapitalgesellschaften gewährleisten die erforderliche Integration; es fehlt die pluralistische Zusammensetzung als Garantie gegen jede Form der Einseitigkeit. letztlich sind gerade die Kontrollorgane der Personal- und Kapitalgesellschaften (etwa der Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft) ein Spiegelbild der Kapitalverteilung. Die Manipulierbarkeit der Eigentums- und damit Herrschaftsverhältnisse an Gesellschaften des Handelsrechts bemerkt im übrigen auch das Bundesverfassungsgericht<sup>2)</sup>, wenn es die gesetzliche, nicht die gesellschaftsvertragliche Fundierung der Neutralität fordert. Als Beispiel sei die "Einmann-GmbH" und die "Familien-AG" benannt.

Ob das Problem durch eine Staatsaufsicht zu lösen ist, erscheint zweifelhaft. Man muß nicht unbedingt an das Reichspropagandaministerium des Dr. Goebbels denken, wenn man Bedenken dagegen hat, dem Staat eine Aufsichtsfunktion über ein Massenkommunikationsmittel zu geben, welches selbst zu betreiben man ihm gerade mit der Begründung verwehrt, die erforderliche Neutralität sei dann nicht mehr gewährleistet. Das Aufsichtsorgan wird, ähnlich den Aufsichtsorganen der jetzigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, pluralistisch zusammengesetzt sein müssen, wie überhaupt der privatrechtlich organisierte Rundfunkunternehmer viele Ähnlichkeiten mit dem öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunkträger haben müßte.

---

1) BVerfGE 12, 262.

2) Das Bundesverfassungsgericht geht in BVerfGE 12, 264 davon aus, daß in den Formen des Privatrechts die gesellschaftsvertraglich festgelegte Neutralität (z. B. der "Deutschland-Fernsehen GmbH") mühelos durch entsprechende Vertragsänderungen unterlaufen werden könne.

Letztlich entscheidend hängt die Frage nach der Organisationsform des Rundfunkträgers ab von der anderen Frage, ob dieser privatrechtlich organisierte Rundfunkunternehmer wie eine handelsrechtliche Gesellschaft Gewinne erwirtschaften darf, die ggf. seine Programmherstellungskosten übersteigen oder nicht. Vom Ausmaß der Kommerzialisierung ist es also abhängig, welche konkrete privatrechtliche Organisationsform der Rundfunkunternehmer erhält. Es soll daher, zunächst hypothetisch, davon ausgegangen werden, daß eine solche Organisationsform grundsätzlich gefunden werden könnte und daher vorab die Frage der Kommerzialisierung zu beantworten ist. Bei der Beantwortung dieser Frage ist von den auf Seite 65 dieser Arbeit gemachten drei Unterscheidungen auszugehen.

## § 9

### PRIVATISIERUNG UND UNBEGRENZTE KOMMERZIALISIERUNG

(Das Rundfunkunternehmen wird in privatrechtlicher Form betrieben; durch Werbeeinnahmen werden sowohl die Programmherstellungskosten gedeckt wie auch darüberhinausgehende Gewinne erwirtschaftet)<sup>1)</sup>.

#### A. Staatspolitische Bedenken gegen die unbegrenzte Kommerzialisierung

Ein unbegrenzt kommerzialisiertes Rundfunkunternehmen übe vermutlich die höchste Anziehung auf die an der Übernahme eines Rundfunkunternehmens interessierten Kreise aus, weil sich wahrscheinlich ganz beträchtliche Reingewinne erwirtschaften ließen. Das sei an einem Beispiel erläutert:

Der Westdeutsche Rundfunk Köln betreibt keine Hörfunkwerbung, sondern nur Fernsehwerbung. Obwohl die Sendezeiten im Ersten Programm zwischen 19,12 Uhr und 20,00 Uhr liegen und auch nur ein Bruchteil dieser Zeit (nämlich bis zu 20 Minuten) für Werbung zur Verfügung steht<sup>2)</sup>, sieht der Haushaltsplan für 1963 unter dem Titel "Sonstige Einnahmen, insbesondere Westdeutsche Werbefernsehen GmbH" Einnahmen von 42.000.000, -- DM vor<sup>3)</sup>, also einen beim Werbefunk erzielten beträchtlichen Reingewinn.

Es ist nicht schwierig, sich auszumalen, in welcher Weise sich der Gewinn bei intensiver Ausnutzung der Programmzeiten zur Werbung steigern ließe. Es kann für die weiteren Überlegungen demnach durchaus davon ausgegangen werden,

---

1) Gruppe 1 der auf S. 65 dieser Arbeit vorgeschlagenen Gruppen.

2) vgl. "Intern. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", S. D 11.

3) vgl. "Intern. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", S. C 160.

daß - ggf. auf Kosten des Programmnieaus - ganz erhebliche, die Programmherstellungskosten nennenswert übersteigende Gewinne erwirtschaftet werden könnten.

Gegen ein solches Modell ergeben sich unter einer Reihe von Gesichtspunkten Bedenken. Diese sollen im einzelnen behandelt werden:

Wie zuvor bereits<sup>1)</sup> gezeigt wurde, kommt den Massenkommunikationsmitteln im Rahmen eines Staates, wie ihn die Bundesrepublik Deutschland darstellt, eine ganz bestimmte, staatspolitisch bedeutsame Funktion zu, von der z. T. sogar gesagt wird, sie käme an Bedeutung der der Parteien nahe.

Die Gefahr liegt in der Möglichkeit, bei großem Interesse der Werbekunden alle publikumsintensiven Sendezeiten der Werbung nutzbar zu machen und politische Informationen, die nicht das Interesse der Zuschauer finden wie etwa Kriminalfilme oder reine Unterhaltungssendungen, auf Sendezeiten zu verlegen, wo ein geringeres Publikumsinteresse besteht.

Schmeißer hat aus diesem Grunde Bedenken, überhaupt Werbesendungen für zulässig zu halten<sup>2)</sup>. Er meint, Werbesendungen seien nicht durch den Anstaltszweck, nämlich die politische Information und Meinungsbildung gedeckt und auch der Werbeumfang des zur Zeit ausgestrahlten Programms führe bereits zu einer Störung der eigentlichen Aufgabenerfüllung des Rundfunks.

Wie noch zu zeigen sein wird, werden Schmeißers Bedenken nicht geteilt; der derzeitige Werbefunk ist zulässig.

Vergleicht man das heutige Werbevolumen mit dem einer unbegrenzt Werbung treibenden Gesellschaft, so wird man sagen müssen, daß das zur Zeit gesendete Programm auch nicht nur der politischen Information und Meinungsbildung dient. So ergibt eine Zusammenstellung für das Jahr 1963 folgendes Bild<sup>3)</sup> für das 1. Fernsehprogramm:

|                                            |        |
|--------------------------------------------|--------|
| Tagesschau, Wochenspiegel, Jahresüberblick | 8,7 %  |
| Zeitgeschehen                              | 27,1 % |
| Sport                                      | 12,9 % |
| Fernsehspiele                              | 13,9 % |
| Filme                                      | 4,7 %  |
| Unterhaltung                               | 15,7 % |
| Kinder-, Jugend- und Frauenfunk            | 12,0 % |
| Programmverbindungen                       | 5,0 %  |

1) S. 32 - 41 dieser Arbeit.

2) Hans-Konrad Schmeißer, "Die juristische Problematik des Werbefunks", Diss., Erlangen 1960, S. 123 - 127.

3) vgl. "Intern. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", S. 224 C.

Daraus ergibt sich, daß etwa 64 % der Sendezeit nicht unmittelbar der politischen Willensbildung oder Information dienen.

Theoretisch wäre es möglich, die Werbesendungen so unterzubringen, daß sie die entscheidenden 35,8 % staatspolitisch bedeutsamer Sendungen nicht berührten. Ob das aber auch praktisch möglich wäre, steht sehr dahin. Zwar sind alle Aussagen hierzu rein hypothetisch, weil der tatsächliche Fall bisher noch nicht eingetreten ist. Andererseits müßte ein Rundfunkunternehmer, der Gewinn erwirtschaften will, danach trachten, möglichst viele Werbekunden zu erhalten. Die Werbenden wiederum würden dem Rundfunkprogramm die meisten Werbeaufträge zukommen lassen, das die meisten Publikumskontakte aufzuweisen hat. Denn für den Werbenden ist es von Interesse, möglichst viele Menschen mit seiner Werbung zu erreichen. Das würde bedeuten; wenn alle Frequenzen dem privaten Rundfunk zur Verfügung gestellt würden, wäre damit zu rechnen, daß ein Wettbewerb der einzelnen Rundfunkunternehmer um die meisten Einschaltungen beginnen würde. Die Folge wäre, daß allein der Publikumsgeschmack, der sehr stark zur reinen Unterhaltung tendiert<sup>1)</sup>, für die Programmgestaltung maßgebend wäre. Aber auch nur eine privatisierte und kommerzialisierte Rundfunkgesellschaft würde stets darum bemüht sein, mit allen Mitteln die Mehrzahl der Einschaltungen auf sich zu vereinigen, weil sie bemüht sein müßte, den Auftraggebern eine möglichst große Zahl von Kontaktpersonen zu offerieren. Die Zahl der Kontaktpersonen ist letztlich auch ausschlaggebend für die Höhe des Entgelts, das der Werbende für die Sendezeit, die ihm für seine Werbung zur Verfügung gestellt wird, bezahlen muß. Auch dieses ist wiederum für den wettbewerbsmäßig arbeitenden Rundfunkunternehmer ein Grund, mit Vorrang solche Sendungen zu bringen, die von einem möglichst breiten Publikum bevorzugt werden. Es geriete die Programmgestaltung dadurch in eine Art Abhängigkeit von den Publikumswünschen, die sich kaum mit der bisher entwickelten staatspolitischen Aufgabe der Massenkommunikationsmittel in Übereinstimmung bringen ließe, weil diese Unabhängigkeit voraussetzt.

Mit dieser Unabhängigkeit ist aber nicht gemeint, daß die Rundfunkanstalten ohne Berücksichtigung ihrer Hörer und Zuschauer ihr Programm gestalten sollten. Zum einen zeigt die Programmübersicht<sup>2)</sup>, daß etwa 64 % der Programme nicht politischer Information oder Meinungsbildung dienen; die Sendungen dieses Teils können sich selbstverständlich weitgehend nach den Publikumswünschen richten (und tun dies auch tatsächlich durch ständige Befragungen). Auch ist als Organ, welches das Publikum in seiner Vielschichtigkeit repräsentiert, der Rundfunk bzw. Fernsehrat in der Lage zu verhindern, daß das Programm über die Köpfe der

---

1) vgl. die z. T. allerdings etwas ältere Erhebung hierüber im "Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958 - 1964", hrsg. vom Institut für Demoskopie, Allensbach, S. 111 ff., insbes. S. 118.

2) vgl. die Übersicht S. 68 dieser Arbeit.

Zuschauer hinweg fabriziert wird. Diese Unabhängigkeit bedeutet vielmehr, daß die Anstalten unabhängig von ständigen Wünschen des Publikums nach Unterhaltung oder Sensationen immer in der Lage sind, sachliche Informationen und Kommentare zu geben. Die Sicherstellung dieser Möglichkeit ist mit Inhalt der Einrichtungsgarantie. An einen Meinungsterror der Anstalten ist dabei aber nicht zu denken.

Diese Überlegungen geben Anlaß, die Frage zu stellen, ob sich für den Rundfunk angesichts seiner natürlichen Monopolstellung infolge unzureichender Frequenzen ein am erwerbswirtschaftlichen Wettbewerb ausgerichtetes Unternehmensmodell überhaupt in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bringen läßt. Die zuvor gemachten Ausführungen lassen erkennen, daß ein Konkurrenzkampf um die größte Publikumswirkung mit Sicherheit unvermeidlich wäre. Eine solche Publikumsabhängigkeit muß aber gerade vermieden werden; denn wenn die Personen, denen Informationen und das Rüstzeug für eine eigene politische Willensbildung vermittelt werden sollen (weil ein Staat wie die Bundesrepublik Deutschland den politisch mündigen Bürger zur Voraussetzung hat), die Kriterien setzen, unter denen das Programm hergestellt wird, könnte es durchaus sein, daß jener Zustand bald eintritt, den das Nachrichtenmagazin "Der Spiegel" der Titelgeschichte seiner Ausgabe vom 3. Februar 1965 als Überschrift (allerdings mit Fragezeichen) gab: " 'Bild' im Bildschirm?"<sup>1)</sup>.

Eine Konkurrenz wäre zu begrüßen, wenn sie in der Weise stattfände, daß sich mit Informations- und Bildungsprogrammen ein großes Publikumsinteresse wecken ließe und der Wettbewerb daher dazu führen würde, die einzelnen Unternehmer anzureizen, immer bessere und staatspolitisch bedeutsamere, kulturell immer höherstehende Beiträge zu senden. Ein solcher Gedanke ist aber angesichts der bestehenden Umstände reine Illusion, die Meinungsumfragen sprechen eine andere Sprache<sup>2)</sup>, die eher darauf schließen läßt, der Wettbewerb werde auf dem Gebiet von der leichten Unterhaltung bis zum ausgesprochenen "Reißer" (etwa aus dem Gebiet der Kriminalfilme, z. B. die verschiedenen Francis - Durbridge - Serien) stattfinden, und zwar auf Kosten der staatspolitisch wichtigen Sendungen.

Auch das Argument, bei der Presse werde der Wettbewerb auf rein kommerzieller Basis ausgetragen, ist hier nicht durchschlagend. Die Presse unterscheidet sich vom Rundfunk gerade dadurch, daß Medien in hinreichender Zahl zur Verfügung

---

1) Die Bild-Zeitung ist in ihrer Aufmachung reißerisch gemacht. Überschriften und Bildmaterial verheißen dem Leser Sensationen. Information erfolgt nur schlagwortartig, im Vordergrund steht vor allem Publikumsfang durch Sensationsberichte.

2) vgl. z. B. die Erhebungen im "Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958 - 1964", S. 118 und 121.

stehen. Trotz der ganz zweifellosen Rentabilität der sogenannten "Boulevard-Presse" und der nur auf Publikumsfang aufgemachten Blätter<sup>1)</sup> ist zur Zeit wohl noch ein ausreichender Teil der Presse bereit und in der Lage, die staatspolitischen Aufgaben wahrzunehmen<sup>2)</sup>. Wenn dieses infolge wirtschaftlichen Konkurrenzkampfes einmal nicht mehr der Fall sein sollte, würde der Staat in Fortführung der Gedanken Scheuners<sup>3)</sup> ggf. gezwungen sein, im Wege der Subvention oder auf andere Weise den Teil der Presse, der die staatspolitischen Funktionen erfüllt, am Leben zu erhalten. Der entscheidende Gesichtspunkt ist aber, daß bei der Presse keine Medien blockiert werden. Es können beliebig viele schlechte Zeitungen erscheinen, stets ist es aus der Natur der Sache heraus möglich, ebenso beliebig viele gute Zeitungen erscheinen zu lassen. Das bedeutet, daß die staatspolitischen Aufgaben der Presse, vom rein Tatsächlichen her gesehen, stets erfüllbar sind. Anders dagegen beim Rundfunk mit seinem Mangel an Frequenzen: hier würde die Blockierung der Programme durch Rundfunkgesellschaften, die ihre staatspolitische Aufgabe verfehlen, die Möglichkeit ganz verschließen, das so wichtige Massenkommunikationsmittel Rundfunk im "Vorfeld politischer Willensbildung" einzusetzen.

Man wird aber bei diesen Überlegungen wohl differenzieren müssen zwischen einer Kommerzialisierung nur eines Programms und der aller Programme. Die vorstehenden Ausführungen treffen unbedenklich für eine Kommerzialisierung aller Programme zu, so daß man davon ausgehen kann, daß die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für den Rundfunk ausgesprochene Einrichtungsgarantie eine Kommerzialisierung aller Programme nicht deckt und sie daher verfassungswidrig wäre.

Ob das aber auch für die Kommerzialisierung nur eines Programmes zutrifft, bedarf eingehenderer Untersuchung. Man kann davon ausgehen, daß politische Propaganda oder Fehlinformation infolge unrichtiger Berichterstattung sowie einseitig gefärbte Kommentierung tagespolitischer Ereignisse unterblieben, weil auf das Integrationssystem nicht verzichtet würde und jenes pluralistisch zu besetzende Aufsichtsorgan solche Mißstände abzustellen in der Lage sein müßte. Die Gefahr besteht aber, daß infolge der bereits dargestellten Publikumsabhängigkeit der Informations- und politische Meinungsbildungsauftrag völlig vernachlässigt würde. Die Frage ist demnach, ob sich ein Staat, dem nur in beschränkter Anzahl Frequenzen zur Verfügung stehen<sup>4)</sup>, damit einverstanden erklären kann, daß eine

---

1) vgl. Günter Gilleßen und Karl Pawek in "Deutsche Presse seit 1945", Hrsg. Harry Pross, München 1965, S. 119 - 158.

2) So geht z. B. das Bundesverfassungsgericht im "Fernsehurteil" BVerfGE 12, 261 davon aus, daß die Presse in dieser Hinsicht noch funktionsfähig ist.

3) Scheuner in seinem Referat VVDStRL, Heft 22, S. 77.

4) Für das Fernsehen z. B. nur 4 Kanäle.

dieser Frequenzen (die Tendenz geht eindeutig dahin, eine Fernsehfrequenz zu kommerzialisieren) dem Risiko ausgesetzt ist, als Informationsquelle und Meinungsbildungselement auszufallen.

Man wird das Beispiel der Presse hier kaum übernehmen können, weil die Presse (was bereits dargelegt wurde) ungleich umfangreicher und vielschichtiger ist. Deutsche Erfahrungen fehlen, weil es ein voll kommerzialisierendes Rundfunkprogramm in Deutschland bisher nicht gab. Ein Vergleich mit England führt zu einem anderen Ergebnis als ein Vergleich mit Frankreich. In England<sup>1)</sup> wird der gesamte Rundfunk in Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt betrieben, aber z. T. (nämlich die BBC) nur von Gebühren finanziert und völlig ohne Werbung ausgesendet, z. T. (nämlich die ITA) nur von Werbeeinnahmen finanziert. In Frankreich<sup>2)</sup> dagegen, wo der Rundfunk von einer Staatsgesellschaft (der RTF) allein betrieben wird, werden Werbesendungen überhaupt nicht ausgestrahlt. Die wenigen Werbesendungen, die in Frankreich empfangen werden können, werden aus dem angrenzenden Ausland nach Frankreich gesendet.

Während man also in Frankreich ganz auf eine Finanzierung auf dem Wege der Einnahmenerzielung durch Wettbewerb verzichtet, scheint sich das englische System in England zu bewähren.

Nun ist es allerdings zweifelhaft, ob man die englischen Verhältnisse auch für die Bundesrepublik zugrundelegen kann. Immerhin hat England eine in Jahrhunderten gewachsene demokratische Tradition aufzuweisen, während der Vorgang demokratischer Konsolidierung in der Weimarer Republik Schiffbruch erlitt, woran nicht von ungefähr auch die Massenkommunikationsmittel ihren Anteil hatten. Die vorherzusehende Gefahr ist, daß dieses eine kommerzialisierte Programm versuchen würde, die meisten Einschaltungen auf sich zu vereinigen, um der Werbung möglichst attraktiv zu erscheinen. Ob das dazu führen würde, die übrigen, nicht kommerzialisierten Rundfunkanstalten funktionsunfähig zu machen, kann als Prognose nicht entschieden werden. Allein die Gefahr des Eintritts dieser Entwicklung mahnt aber zur Vorsicht<sup>3)</sup>.

---

1) vgl. die Angaben sowie die Darstellung in "Intern. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964" S. F 38/39 ff.

2) vgl. die Angaben und die ausführlichen Darstellungen in "Intern. Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", S. F 23 ff.

3) Mit etwas anderen Akzentsetzungen kommt auch Herbert Krüger in seiner Schrift "Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien", Frankfurt 1965 zu einem ähnlichen Ergebnis.

## B. Kommunikationsspezifische Bedenken gegen die unbegrenzte Kommerzialisierung

Gegen die Kommerzialisierung aller Programme oder auch nur eines Rundfunkprogrammes scheint aber noch eine andere Überlegung ausschlaggebend zu sein: Die Rundfunkanstalten sind mit ihren Hör- und Fernsehprogrammen nur ein - wenn auch sehr bedeutendes - Medium unter den Massenkommunikationsmitteln. Wie am Beispiel des Dritten Reiches sowie an der psychologischen Wirkungsweise der Massenkommunikationsmittel versucht wurde zu zeigen, ist es für ein gutes Funktionieren der politischen Willensbildung in der Demokratie aber erforderlich, daß das gesamte Gebiet der Massenkommunikation, also insbesondere auch die Presse, funktionsfähig bleibt. Seit Einsetzen der Fernsehwerbung hat der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. wiederholt, zuletzt mit der Denkschrift "Pressefreiheit und Fernsehmonopol", darauf hingewiesen, daß durch die Fernsehwerbung den Zeitungen die Existenzgrundlage entzogen werde, weil gerade die großen Inserenten nicht mehr in der Presse würden, sondern die Fernsehwerbung bevorzugten. Von den Werbeeinkünften aber lebten die Zeitungen. Auch der Blumfeld'sche Antrag im Bundestag auf Änderung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb und die daran anschließende Diskussion<sup>1)</sup> haben erkennen lassen, daß durch die Zeitungsverleger erhebliche Bedenken geltend gemacht werden, die im Kern darauf abzielen, zur Erhaltung der Presse müsse die unbegrenzte Fernsehwerbung unterbunden werden. Wenn es tatsächlich so wäre, daß die Existenz der freien Presse durch die Fernsehwerbung bedroht würde, müßte nach den vorher gemachten Ausführungen die Fernsehwerbung eingeschränkt oder ganz unterbunden werden. Die Existenz der freien Presse ist für die Demokratie von solcher Bedeutung, daß sie in jedem Fall geschützt werden muß. Das ergibt die Einrichtungsgarantie für die Presse.

Mit dieser Problematik hat sich der Deutsche Bundestag insbesondere in seiner 124. Sitzung am 29. April 1964<sup>2)</sup> beschäftigt und die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beschlossen, der der Frage der Bedrohung der Presse durch die Fernsehwerbung im Wege einer Marktuntersuchung nachgehen und im tatsächlichen Bereich feststellen soll, ob durch die bereits jetzt ausgestrahlte Fernsehwerbung der Rundfunkanstalten ein existenzbedrohender Rückgang der Pressewerbung stattfindet. Dieser Untersuchungsausschuß, der sich "Sachverständigenkommission für die Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit der Massenmedien" nennt, konstituierte sich am 14. 12. 1964 im Bundeswirtschaftsministerium<sup>3)</sup>. Ein Gutachten dieses Ausschusses liegt bei Abfassung dieser Arbeit noch nicht vor.

1) vgl. die Fundstellennachweise auf S. 5, Fußn. 1 dieser Arbeit.

2) IV. Deutscher Bundestag, stenografischer Sitzungsbericht, S. 5983 ff.

3) Bundesanzeiger Nr. 235 vom 16. 12. 1964, S. 6.

Eine Tatsache verdient jedoch Beachtung: von den Rundfunkanstalten wird zur Zeit in einem relativ bescheidenen Umfang Funkwerbung betrieben. Insbesondere die Fernsehwerbung, gegen die sich die Angriffe richten, wird nur bis zu 20 Minuten täglich ausgestrahlt und macht einen vergleichsweise geringen Anteil am Programm aus. Schon diese geringe Werbung ist aber allem Anschein nach ein geeignetes Mittel, die Existenz der Presse - wenn auch nicht unmittelbar zu bedrohen, so doch zu beeinflussen. Auch nur ein einziges voll kommerzialisiertes Fernsehunternehmen müßte aber angesichts der ganz erheblichen Programmherstellungskosten in viel größerem Umfang Werbung betreiben, würde also eine beträchtlich höhere Gefahr für die Presse sein. Darüber hinaus würde es, was bei einem erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmen selbstverständlich ist, ein Höchstmaß ein Reingewinn zu erwirtschaften suchen. Selbst wenn man die Gefahren, die sich daraus hinsichtlich fortschreitender Anspruchslosigkeit des Programms aus Kostenersparnisgründen ergeben können, einmal gering veranschlagt, wird man von folgender Gefahr auszugehen haben: diese in Privatrechtsform betriebene Rundfunkgesellschaft könnte im Wege der Firmenübertragung (sei es durch den Ankauf von Anteilen oder Aktien, sei es durch Einschalten von Stroh Männern) in die Hand einflußungstriger Gruppen (insbesondere auf dem Gebiet der Presse) geraten, die mit Hilfe des Anzeigengeschäftes einen massiven Unterdrückungskampf gegen andere Presseunternehmen führen könnten. Daß diese Befürchtungen nicht aus der Luft gegriffen sind, sondern ganz reale Hintergründe haben, ist an praktischen Beispielen schwer aufzuzeigen, ohne politisch zu werden. Auch enthalten sie alle politischen Zündstoff. Um aber trotzdem ein Beispiel zu nennen, sei auf die Ausführungen des Bundestagsabgeordneten Haase (Kassel), sowie auf die der Abgeordneten Dr. Martin und Dr. Arndt (letztere unter Hinweis auf das sehr eindringliche Beispiel der Presse in Berlin) in der 144. Sitzung des IV. Deutschen Bundestages vom 19. 3. 1965<sup>1)</sup> verwiesen. Aus den Ausführungen dieser Abgeordneten, die vieles unausgesprochen zwischen den Zeilen lassen, wird deutlich, daß es bei der Frage nach einem kommerzialisierten Fernsehprogramm um den Erwerb einer Machtposition auf dem Gebiet der Massenkommunikation geht.

Gerade die Ausgewogenheit unter den einzelnen Massenkommunikationsmitteln und ihre gegenseitige Ergänzung in der Erfüllung ihrer Informations- und Meinungsbildungsaufgabe ist unverzichtbar. Es ist Inhalt der Einrichtungsgarantie, daß beide Massenkommunikationsmittel völlig unbehindert ihre bereits beschriebene Aufgabe wahrnehmen sollen (und müssen, ggf. mit staatlicher Unterstützung). Ein Gesetz, welches für private Rundfunkunternehmer die unbegrenzte Kommerzialisierung zulassen würde, ermöglichte auf diese Weise, auf wirtschaftlichem

---

1) Stenografischer Sitzungsbericht, S. 8720 ff. Hier ist die wörtliche Wiedergabe in der Dokumentation "Rundfunkanstalten und Tageszeitungen", Dokumentation 2, S. 134 ff., insbesondere S. 162/163 und S. 170/171 verwendet.

Gebiet die freie Presse unter Druck zu setzen bzw. sogar gegen sie einen Vernichtungswettbewerb zu führen. Dadurch würde die freie Presse an der Erfüllung ihrer Informations- und Meinungsbildungspflicht gehindert. Ein solches Gesetz würde demnach mit der Einrichtungsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kollidieren und daher unzulässig sein<sup>1)</sup>.

Es kann nicht darauf ankommen, ob der betreffende, in privatrechtlicher Form betriebene und auf möglichst hohe Gewinnerzielung gerichtete Rundfunkunternehmer die Absicht hat, die Aufgabenerfüllung der Massenkommunikationsmittel zu vereiteln (auch ein ohne politische Ambitionen geführtes, mit der im Wirtschaftsleben erforderlichen Ziel- und Profitstrebigkeit alle Chancen der Gewinnerzielung nutzendes Rundfunkunternehmen würde bereits zu einer erheblichen Störung führen). Allein die Tatsache, daß ein Medium geschaffen würde, dem latent diese Gefahr innewohnt, ist ausschlaggebend. Wenn Bettermann in seinem Aufsatz "Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation"<sup>2)</sup> dazu rät, den Rundfunk nur staatsunmittelbar zu betreiben, so wird er dazu durch sein Mißtrauen bewogen, die vom Bundesverfassungsgericht für zulässig erklärte Form der Privatisierung von Anstalten gestatte es, die Ausgewogenheit der Massenmedien auf diese Weise zu unterwandern.

Das Bundesverfassungsgericht hat im übrigen im Fernsehurteil<sup>3)</sup> ausdrücklich bestätigt, daß es nicht verfassungswidrig ist, wenn der Landesgesetzgeber unter Berücksichtigung dieser Gefahren für seine öffentlich-rechtlich betriebene Anstalt ein Monopol begründet.

### C. Zusammenfassung

Das Modell des privatisierten und unbegrenzt kommerzialisierten Rundfunkunternehmens steht wegen der ihm latent innewohnenden Gefahren in Widerspruch zu dem Inhalt der für die Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Presse gegebenen Einrichtungsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Seine Verwirklichung durch den Landesgesetzgeber verstieße gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

1) Scheuner (VVDStRL, Heft 22, S. 76 - 77) sieht in der fortschreitenden Konzentration dieselbe Gefahr. Indem nämlich die breite Streuung von Meinungen und Interpretationen dadurch beeinträchtigt werde, liege bereits eine Kollision mit der durch die Einrichtungsgarantie geschützte „freie Presse“ vor.

2) in DVBl. 1963, S. 41 - 44, insbes. S. 44.

3) BVerfGE 12, 259 ff., insbes. S. 262.

## PRIVATISIERUNG UND BEGRENZTE KOMMERZIALISIERUNG

Das Rundfunkunternehmen wird in privatrechtlicher Form betrieben, die Programmherstellungskosten werden (teilweise oder vollständig) durch Werbeeinnahmen gedeckt (Privatisierung und begrenzte Kommerzialisierung)<sup>1)</sup>:

Wie am Fall der unbegrenzten Kommerzialisierung dargelegt, ist die Gefahr darin zu erblicken, daß einerseits eine zu starke Abhängigkeit vom Publikum eintritt, zum anderen die Funktionsfähigkeit der Massenkommunikationsmittel insgesamt durch wirtschaftliche Maßnahmen politisch ambitionierter Kreise in Frage gestellt wird.

Ein Modell, welches höchstens die Programmherstellungskosten durch Werbeeinnahmen deckt, birgt nicht soviel Problematik in sich, weil durch die Einnahmeverbindung eine Begrenzung der Höhe nach eintritt. Nun bestehen aber vom rein Tatsächlichen her folgende Bedenken: Im Haushaltsplan des Westdeutschen Rundfunks Köln<sup>2)</sup> für 1962 beträgt das Gesamtgebührenaufkommen 162,6 Mill. DM, die Einnahmen aus dem Werbefernsehen belaufen sich auf etwa 40 Mill. DM. Die von der Werbegesellschaft abgeführten Gewinne machen somit etwa 25 % des Gebührenaufkommens aus. Bei Ausgaben von 212,2 Mill. DM können etwa 20 % der Ausgaben durch diese Werbeeinkünfte gedeckt werden.

Wenn also ein privater Fernsehunternehmer seine Programmherstellungskosten allein aus seinen Werbeeinkünften bestreiten muß, setzt das in ganz erheblich stärkerem Umfang Werbung voraus. Es drohen vermutlich dieselben Gefahren wie bei unbegrenzter Kommerzialisierung. Es besteht außerdem das Risiko, durch Manipulationen die Programmherstellungskosten - zumindest bilanzmäßig - unverhältnismäßig hoch zu schrauben. Abhilfe gegen diese Gefahren ist jedoch ohne wesentliche Veränderungen der Konzeption zu schaffen, indem man dem Unternehmer ein Limit bei der Einnahmenerzielung durch Werbung setzt und ihn wegen der restlichen Programmherstellungskosten an seine Hörer bzw. Zuschauer verweist.

Hierzu ist im einzelnen zu sagen:

Die Grenze, wann durch Rundfunk- und Fernsehwerbung der Bestand der Presse ernstlich in Gefahr gerät, ist bisher nicht ermittelt. Die jetzigen Klagen der Zeitungsverleger werden jedoch durch eine Reihe von Tatsachen in Zweifel gestellt. So kommt die seriöse Firma "Kapferer und Schmidt - Gesellschaft für Wirt-

1) vgl. die 3 Hauptgruppen, S. 65 dieser Arbeit.

2) abgedr. in "Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", S. C 160.

schaftsanalyse und Markterkundung" in Hamburg<sup>1)</sup> in ihrer Analyse der Markenartikelwerbung für das Jahr 1965 zu folgenden Ergebnissen, die durch fast die gesamte Tagespresse gegangen sind<sup>2)</sup>;

Das Jahr 1965 war hinsichtlich der Markenartikelwerbeaufwendungen am erfolgreichsten. Die Werbeausgaben betrugen etwa 2,5 Mrd. DM. Die Steigerungsrate der Tageszeitungen betrug 10,2 %, die des Werbefernsehens zwar 25,8 %, in absoluten Zahlen betrug die Steigerung aber bei beiden Werbemedien je 65 Mill. DM, die Steigerung ist also in absoluten Zahlen gleich. Bei den Tageszeitungen belief sich damit das Werbevolumen auf 680 Mill. DM, bei den Rundfunkanstalten auf 471 Mill. DM.

Von Interesse sind im übrigen auch die Zahlen, die der Bundestagsabgeordnete Zoglmann dem IV. Bundestag in seiner 97. Sitzung unterbreitet hat<sup>3)</sup>. Diese Zahlen lassen es ebenfalls zweifelhaft erscheinen, ob die Klagen beim derzeitigen Umfang der Funkwerbung bereits berechtigt sind.

Es müßte aber möglich sein, die tatsächlichen Grenzen der Funkwerbung zu ermitteln, an denen sie zu einer ernststen Gefahr für die Presse wird. Diese Ermittlung muß auch schon durchzuführen sein, ehe die freie Presse durch die Konkurrenz des Rundfunks Schaden erlitten hat. Wahrscheinlich wird man die Werbeeinnahmen der Rundfunkunternehmer in eine Relation zu den Werbeeinnahmen der Presse setzen und daraus ein Verhältnissystem entwickeln müssen, welches einen Stop der Werbung bei den Rundfunkunternehmen auslöst. Die Rundfunkwerbeeinnahmen dürften jeweils nur einen bestimmten Prozentsatz der Pressewerbeeinnahmen ausmachen. Der jeweilige Gesetzgeber müßte also wahrscheinlich eine ständige Kommission schaffen, die durch fortwährende Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse für periodische Zeiträume die Limits der Werbeeinnahmen der Gesellschaften, die Funkwerbung betreiben, festsetzt. Neben dem pluralistisch zu besetzenden Aufsichtsgremium müßte also noch ein neutrales Sachverständigen-gremium eingerichtet werden, welches durch Begrenzung der Werbeeinnahmen der Rundfunkunternehmer einen Unterdrückungskampf gegen die Presse verhindern könnte<sup>4)</sup>.

- 
- 1) Die Firma Kapferer und Schmidt ermittelt seit etwa 1950 die Werbeaufwendungen von Markenartikelherstellern in Massenkommunikationsmitteln.
  - 2) Hier wird die Wiedergabe der "Westdeutschen Allgemeinen Zeitung", Nr. 16 v. 21. 1. 1966, Abtlg. Wirtschaft zugrundegelegt.
  - 3) Fundstelle vgl. S. 5, Fußnote 1) dieser Arbeit.
  - 4) Daß die derzeitigen Rundfunkanstalten ihre Werbezeiten des Fernsehens auf Grund einer Absprache mit den Länderministerpräsidenten auf 20 Minuten begrenzt haben, dürfte nicht zuletzt daran liegen, daß man sich die Einsetzung eines solchen Ausschusses bei den Anstalten ersparen möchte und daher bereits freiwillig die Grenzen einhält, die der Werbung dann auferlegt werden würden.

Da anzunehmen ist, daß nicht alle Programmherstellungskosten durch Werbeeinnahmen gedeckt werden können, muß auch die übrige Finanzierung gesichert werden. Das Erheben einer Gebühr ist bei einem Privatunternehmen nicht möglich. Es ist aber zu denken an ein Leistungsentgelt, welches für das Angebot geschuldet wird, bei Einschalten des Gerätes Programme zu empfangen. Würden sämtliche derzeitigen Anstalten privatisiert, so könnte die jetzt geübte Praxis, die Gebühren (dann: das Leistungsentgelt) durch die Post einzuziehen, beibehalten werden. Die Verteilung wäre zwischen den einzelnen Unternehmern und der Post vertraglich zu regeln. Von der technischen Seite würde die Regelung schwieriger, wenn nur eine Frequenz bzw. nur ein Kanal privatrechtlich betrieben würde, weil dann schwer feststellbar wäre, welcher Teilnehmer nur das von den öffentlich-rechtlichen Anstalten gesendete Programm hören wollte und auch tatsächlich hörte, infolgedessen auch kein Leistungsentgelt schuldet. Abhilfe würde sich schaffen lassen, wenn man gleichzeitig mit den Rundfunkgebühren auch von all den Geräteeigentümern ein Entgelt einziehen lassen würde, die technisch in der Lage wären, das Programm des privaten Rundfunkunternehmers zu empfangen. Technische Gründe sollten im übrigen einem solchen Privatunternehmer nicht entgegenstehen und auch von der Gesetzessystematik her dürften Bedenken gegen dieses Modell zu überwinden sein.

Ausschlaggebend ist, daß durch ein pluralistisch besetztes Aufsichtsgremium die Neutralität sichergestellt wird und eine Sachverständigenkommission verhindert, daß die kommerzialisierte Unternehmensform als Waffe gegen andere Massenkommunikationsmittel, insbesondere die Presse, verwendet wird. So schwerfällig und wenig einleuchtend das beschriebene Modell durch die Sachverständigenkommission wird, ihre Notwendigkeit wird nicht zuletzt auch dadurch augenfällig, daß sogar bei der augenblicklichen Rechtsform des Rundfunks und der gegenwärtigen Werbeintensität eine solche Kommission eingesetzt wurde, nämlich jene "Sachverständigenkommission für die Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit der Massenmedien", die sich auf Beschluß des Bundestages konstituierte und die bereits erwähnt wurde. Im Grunde würde also die privatrechtlich betriebene, begrenzt kommerzialisierte Anstalt denselben scharfen Kontrollen hinsichtlich der Einrichtungsgarantie der Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Presse unterliegen, wie das bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt der Fall ist. Mit diesen Mißbrauchssicherungen ausgestattet, wäre aber ein privates Unternehmensmodell, wie es gerade dargestellt wurde, verfassungsrechtlich unbedenklich.

## § 11

## PRIVATISIERUNG OHNE KOMMERZIALISIERUNG

(Das Rundfunkunternehmen wird in privatrechtlicher Form betrieben, die Programmherstellungskosten werden nicht durch Werbeeinnahmen, sondern durch ein Leistungsentgelt bestritten)<sup>1)</sup>.

Gegen ein Rundfunkunternehmen, welches privatrechtlich organisiert ist und sich nur aus dem Leistungsentgelt finanziert und auf Werbung verzichtet, sind keine Bedenken zu erheben, wenn das Integrationssystem in der bereits beschriebenen Weise sichergestellt wird, wenn also alle Möglichkeiten ausgeschlossen werden, die eine Ausnutzung des Programms zu einseitiger Propaganda oder unsachlicher Berichterstattung zulassen.

Ob allerdings diese zuletzt angeführten Unternehmenstypen, die für ihre Programmherstellung keine Werbeeinnahmen verwenden, lebensfähig sind, mag bezweifelt werden. Solange neben diesen Unternehmen gleichzeitig auch solche betrieben werden, deren Werbeeinkünfte auch oder allein der Programmherstellung zur Verfügung stehen, werden die letzteren ihr Programm preiswerter anbieten können. Der durch das Leistungsentgelt aufzubringende Finanzierungsanteil ist wahrscheinlich so viel geringer, daß eine erhebliche Differenz zwischen dem vom Hörer und Seher aufzubringenden Entgelten entsteht<sup>2)</sup>. Von der technischen Seite her wird es ohne Schwierigkeiten möglich sein, Empfangsgeräte so auszurüsten, daß sie nur ein Programm wiedergeben und erst nach Einbau oder Einschalten eines Zusatzgerätes auch weitere Programme bringen können. Es ist daher auch möglich, die Programme getrennt abzurechnen. In einem solchen Fall kann es eintreffen, daß sich die überwiegende Mehrzahl der Empfänger für das preiswertere Programm entschließt.

Immerhin sind diese mehr wirtschaftlichen Überlegungen weitgehend hypothetisch und haben auch keinen unmittelbaren Bezug zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Ohne an dieser Stelle schon eine allgemeine Zusammenfassung zu bringen, kann folgendes herausgestellt werden:

Die Privatisierung und Kommerzialisierung ist dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn sie nicht negative Auswirkungen auf den politischen Informations- und Willensbildungsauftrag der Massenkommunikationsmittel hat. Bei der Presse

---

1) vgl. die 3 Hauptgruppen S. 65 dieser Arbeit.

2) Darum wird in England auch das Werbung treibende Fernsehen ITA in Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt betrieben. Es ist dadurch nicht allein auf seine Einkünfte angewiesen, sondern könnte gegebenenfalls durch die Gebühren der BBC mit finanziert werden (vgl. "Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964", S. F 38 ff.).

besteht ein solches Risiko zur Zeit nicht, zeichnet sich aber bei fortschreitender Konzentration ab<sup>1)</sup>. Beim Rundfunk ist das Integrationssystem bei jeder Organisationsform unverzichtbar. Im Falle der Kommerzialisierung ist Sorge zu tragen, daß nicht ein Vernichtungswettbewerb gegen die Presse im Wege der Anzeigenkonkurrenz geführt wird. Das geht nur durch eine Begrenzung der Werbeeinnahmen auf bestimmte Höchstbeträge.

An dieser Stelle läßt sich auch die bereits aufgeworfene Frage beantworten, ob verfassungsrechtliche Bedenken gegen Rundfunkunternehmen bestehen, die nur aus dem erzielten Nutzungsentgelt Gewinne erzielen wollen, auf Werbung aber verzichten.

Nach dem zuvor Ausgeführten ist es unvorstellbar, daß sich ein einzelner Unternehmenstyp dieser Art durchsetzen könnte, weil er nicht wettbewerbsfähig wäre. Bei konsequenter Einhaltung des Integrationsprinzips, also der Wahrung von Ausgewogenheit und Neutralität, beständen von Verfassungen wegen keine Bedenken gegen diese Art der Kommerzialisierung, weil die bisher aufgezeigten Gefahren überwiegend im Werbefunk begründet waren. Das gilt auch, wenn sämtliche Rundfunkunternehmen auf Werbung verzichten.

Bedenklich würde dieses Modell erst in dem Augenblick, in dem es seiner politischen Meinungsbildungsfunktion nicht mehr gerecht würde, weil ja nicht in beliebiger Anzahl weitere Programmfrequenzen zur Verfügung ständen, die diese Aufgabe dann übernehmen könnten (wie z. B. bei der Presse). Es wäre Sache des Gesetzgebers, sodann das ohnehin zu schaffende pluralistische Aufsichtsorgan mit Kompetenzen auszustatten, die es ihm ermöglichen, Schritte gegen dieses Verfehlen der Aufgabe zu unternehmen.

## § 12

### DIE FUNKWERBUNG DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKANSTALTEN

In diesem Zusammenhang muß noch auf ein weiteres Problem eingegangen werden, welches zuvor bereits erwähnt wurde: die derzeitige teilweise Kommerzialisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Da unter Kommerzialisierung jede Art der erwerbswirtschaftlichen Betätigung zu verstehen ist, fällt darunter auch die erwerbswirtschaftliche Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten, hier der Rundfunkanstalten. Diese erwerbswirtschaftliche Betätigung erfolgt auf dem Gebiet der Funkwerbung. Allerdings bedienen sich die Anstalten zu diesem Zweck Unternehmen mit privatrechtlichen Unternehmensformen, deren Eigen-

---

1) vgl. die kritischen Äußerungen von Scheuner in VVDStRL, Heft 22, S. 76 - 77.

tümer sie aber sind<sup>1)</sup>. Das kann keinen Unterschied machen, denn ein Ausweichen in Formen des Gesellschaftsrechts ändert nichts daran, daß die Werbeunternehmer eben doch die Anstalten selbst sind.

Es handelt sich also, wenn man die bisher gewählte Typisierung beibehalten will, um die Unternehmensform "öffentlich-rechtliche Anstalt mit begrenzter Kommerzialisierung".

Daß die bereits bei den privatisierten Unternehmen im vorstehenden Teil entwickelten Beschränkungen (Limitierung der Werbeeinnahmen usw.) auch hier zur Anwendung kommen müssen, bedarf keiner weiteren Erörterung. Durch das Einsetzen der "Sachverständigenkommission für die Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit der Massenmedien" ist dem auch tatsächlich Rechnung getragen worden.

Darüber hinaus werden aber wegen ihrer Eigenschaft als Anstalten öffentlichen Rechts gegen die derzeitigen Funkwerbungsträger Bedenken erhoben. Obwohl die erwerbswirtschaftlich genutzte Zeit im Vergleich zum Gesamtprogramm verhältnismäßig gering ist, ist dieser Werbefunk stets umstritten gewesen, seit die Rundfunkanstalten damit begonnen haben, Werbesendungen auszustrahlen. Dabei ist die Frage, ob sich die öffentliche Hand erwerbswirtschaftlich betätigen dürfe, keineswegs neu. So stehen Einrichtungen der Post schon seit 1920 der Wirtschaftswerbung zur Verfügung<sup>2)</sup>, und um die Reklame in der Eisenbahn ist kein Streit entbrannt. Der Streit um den Werbefunk fand seinen aktuellen Hintergrund in den Klagen der Zeitungsverleger, durch die Funkwerbung werde ihr Anzeigengeschäft in einer solchen Weise in Mitleidenschaft gezogen, daß die Existenz vieler Zeitungen ernstlich bedroht sei<sup>3)</sup>.

In letzter Zeit ist es in der Literatur zu den Fragen des Werbefunks etwas ruhiger geworden, ohne daß man sagen könnte, es habe sich inzwischen eine einheitliche Meinung gebildet.

Es soll hier nicht versucht werden, das Problem der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand erschöpfend darzustellen. Es soll nur die Situation behandelt werden, die zur Zeit bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten besteht.

1) vgl. "Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1964" S. D 1 - D 12.

2) vgl. Steinmetz, "Zehn Jahre Deutsche Postreklame GmbH" in der "Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen" 1956, S. 485 ff.

3) So jedenfalls der Tenor der Dokumentation "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V.

## A. Die Theorie Ipsens

Es ist das Verdienst von Ipsen<sup>1)</sup>, zwei grundsätzliche Erkenntnisse formuliert zu haben, die die verfassungsrechtliche Seite des Werbefunks (und nur unter diesen Gesichtspunkten ist hier das Problem zu erörtern) in deutlicherem Licht erscheinen lassen:

1. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erfaßt nicht nur die politisch bedeutsamen Sendungen, die einen direkten Zusammenhang mit politischen Willensentscheidungen der Empfänger aufweisen. Vielmehr wird der Rundfunk als Institution hiervon erfaßt<sup>2)</sup>. Darum ist es den Rundfunkanstalten nicht verwehrt, neben anderem Werbesendungen auszustrahlen. Damit fallen sie nicht aus der Einrichtungsgarantie des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG heraus.

2. Wenn auch das Werbefernsehen zu einem Teil "ausgegliedert"<sup>3)</sup> ist, handelt es sich bei dieser Ausgliederung doch um einen Vorgang, der weiter innerhalb des Funktionsbereiches der Anstalten bleibt. Ipsen beschreibt das so<sup>4)</sup>: "Der Vorgang "Ausgliederung" bezieht sich lediglich auf diejenigen Teile des Komplexes "Werbefernsehen", die sich bezeichnen lassen als zivilrechtliche Beschaffung und Abwicklung von Werbeaufträgen durch Dritte und die (teilweise) Selbstproduktion oder sonstige Bestellung des Werberahmenprogrammes bei der Rundfunkanstalt, sowie die Überantwortung der sogen. Werbeeinblendungen (Werbespots) und des selbstproduzierten Rahmenprogrammes an die Anstalt zum Zweck der Ausstrahlung."

Ipsen stellt dabei ganz klar heraus, daß Veranstalter der Sendung nach wie vor die Anstalt bleibt. Die Verantwortung für die Sendung bleibt völlig bei der Anstalt, alle Dispositionsbefugnisse liegen bei ihr.

Berücksichtigt man diese zwei grundsätzlichen Ergebnisse, so fragt es sich, wo eigentlich die verfassungsrechtlichen Bedenken liegen sollen. Weil medienspezifische Bedenken nicht bestehen, können sie nur in der grundsätzlichen Frage liegen, wieweit der Staat - in diesem Fall in Gestalt der öffentlich-rechtlichen

---

1) Hans Peter Ipsen, "Zur Legalität des Werbefernsehens" in NJW 1963, S. 2049 - 2056 u. "Rechtsfragen zur "Ausgliederung" des Werbefernsehens" in NJW 1963, S. 2102 - 2109.

2) so schon BVerfGE 12, 260.

3) Mit diesem Schlagwort pflegt man den Vorgang zu benennen, daß sich die Anstalten zur eigentlichen Erstellung eines Werbeprogramms (also nur der Werbespots) zivilrechtlicher Gesellschaften bedienen, die sie selbst durch entsprechenden Kapitaleinsatz gegründet haben und die sie beherrschen.

4) in NJW 1963, S. 2102.

Rundfunkanstalten - aktiv erwerbswirtschaftlich tätig werden kann. Diese Frage stellt sich unabhängig davon, daß es sich hier gerade um Massenkommunikationsmittel in der Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt handelt.

Das Grundgesetz nennt in Art.15 den Begriff Gemeinwirtschaft<sup>1)</sup>. Da, wie das sogen. "Investitionshilfe - Urteil" des Bundesverfassungsgerichts<sup>2)</sup> unterstreicht, die Bundesrepublik nicht auf das derzeitige Wirtschaftssystem der sozialen Marktwirtschaft festgelegt ist, wäre es durchaus möglich, die Planwirtschaft einzuführen. Die Folge könnte eine Überführung weiter Wirtschaftsgebiete in die Form der Gemeinwirtschaft sein. Der Verfassung steht also das Bild des Staates als Unternehmer, der geplante Bedarfsbefriedigung betreibt, nicht so fern, wie das vielleicht bei dem derzeitigen Wirtschaftssystem aussieht.

Dennoch entspricht die Problematik der Gemeinwirtschaft nicht der hier zu erörternden<sup>3)</sup>; es können aus der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Gemeinwirtschaft keine Rückschlüsse gezogen werden, weil es sich bei dem Betrieb der Werbegesellschaften um einen anderen Vorgang handelt als um den der Gemeinwirtschaft.

Für die Gemeinwirtschaft gilt: "Zweckbestimmung der Gemeinwirtschaft ist in jedem Fall die optimale Bedarfsdeckung ohne Gewinnabsicht"<sup>4)</sup>. Die Funkwerbegesellschaften nehmen aber am Erwerbsleben im Rahmen des allgemeinen, auf dem System der Marktwirtschaft beruhenden Wettbewerbs teil. Anlagemäßig sind sie damit nicht auf optimale Bedarfsdeckung, sondern auf optimale Gewinnerzielung ausgerichtet. Zwar besteht sicherlich ein Bedarf der Wirtschaft, von diesem vorzüglichen Werbemedium Gebrauch zu machen. Daß die Anstalten ihre Werbezeit begrenzen und ihr Werbevolumen nur zum kleinen Teil ausnutzen, beruht aber nicht darauf, daß die Werbetätigkeit nicht auf optimale Gewinnerzielung ausgerichtet wäre, sondern liegt daran, daß die Anstalten - auf dem Hintergrund der Einrichtungsgarantie für Rundfunk und Presse - ihre Aufgabe im Rahmen der Aufgabenstellung der Massenkommunikationsmittel nicht wahrnehmen würden.

Die Grenzen einer erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit ergeben sich aus Art. 2

---

1) vgl. dazu: v. Nell-Breuning in "Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft", Bd. 3, Freiburg 1959, Sp. 732 - 737; Otto Kimminich in "Kommentar zum Bonner Grundgesetz" (Bonner Kommentar), Randn. 6 - 9 zu Art. 15 GG.

2) BVerfGE 4, 7 - 27, insbes. 15 f.

3) Dabei kann offen bleiben, ob der Werbefunk ein Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 GG ist.

4) So Kimminich in "Kommentar zum Bonner Grundgesetz" (Bonner Kommentar), Randn. 7 zu Art. 15 GG.

Abs. 1 GG. Nach herrschender Lehre<sup>1)</sup> beinhaltet Art. 2 Abs. 1 GG wesensmäßig ein grundsätzliches Verbot für den Staat, in seiner Eigenschaft als Staat erwerbswirtschaftlich (also gewinnstrebend) am Wettbewerb teilzunehmen. Das leitet sich aus dem Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit ab. Auch ist in der Regel ein wettwerbendes Auftreten in der Privatwirtschaft nicht mit dem Interesse an öffentlicher Wohlfahrt in Übereinstimmung zu bringen. Seinen Finanzbedarf hat der Staat durch Steuern zu decken, nicht durch Teilnahme am Wettbewerb.

Lediglich in den bescheidenen Grenzen der Nebentätigkeit stehen einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung des Staates keine Bedenken entgegen. Als Kriterium ist für diese erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand festzustellen: Sie darf zwar nicht mit der alleinigen Absicht der einfachen Kapitalbeschaffung aktiv am Erwerbswirtschaftsprozeß teilnehmen. Wenn aber der Zweck einer Einrichtung (also etwa einer Anstalt) auch eine erwerbswirtschaftliche Nebentätigkeit zuläßt, ja, wenn eine solche erwerbswirtschaftliche Nebentätigkeit erst eine sinnvolle Ausnutzung aller mit dem Anstaltszweck vereinbarter Kapazitäten ermöglicht, kann auch die Deckung von Finanzbedarf durch eine erwerbswirtschaftliche Betätigung gerechtfertigt sein<sup>2)</sup>.

Auf den konkreten Fall des Werbefunks der öffentlichen Anstalten abgestellt, würde das bedeuten: Bedenken bestehen dann, wenn ein Programm ganz oder überwiegend dazu benutzt wird, durch besonders intensive Ausstrahlung von Werbesendungen möglichst hohe Einkünfte zu erzielen, um damit etwa, wie es in den Satzungen der meisten Rundfunkanstalten für Überschüsse vorgesehen ist, Kulturprogramme zu finanzieren. Das wäre nicht mehr durch den Anstaltszweck, nämlich Information und politische Meinungsbildung<sup>3)</sup> gedeckt und damit unzulässig. Wenn aber sogenannte "tote Zeiten" oder, wie im Fernsehen, kürzere Zwischenzeiten, die im Verhältnis zum Gesamtprogramm von untergeordneter Bedeutung sind und den Anstaltszweck nicht beeinträchtigen, zur Werbung erwerbswirtschaftlich genutzt werden, um mit dem Erlös die Programmherstellungskosten mit zu decken, so wird diese erwerbswirtschaftliche Tätigkeit vom Anstaltszweck mit umfaßt. Soweit ersichtlich, überschreitet zur Zeit auch keine der Anstalten diesen Rahmen. Selbstverständlich bleiben die in §§ 10 und 11 gegen die unbegrenzte Kommerzialisierung geltend gemachten Bedenken auch bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform bestehen.

1) vgl. Günter Dürig in Maunz-Dürig, "Grundgesetz", Kommentar, Randn. 52 zu Art. 2 GG; v. Mangoldt-Klein, "Das Bonner Grundgesetz", Anm. III, 6 - 9 zu Art. 2 GG; Ipsen in NJW 1963, S. 2107 - 2109.

2) Dieser Gedanke taucht z. B. auch in § 67 Abs. I Ziff. 2 DGO auf und hat seinen Niederschlag in anderen Vorschriften gefunden. Nachweise dazu bei Ipsen in NJW 1963, S. 2103 ff.

3) vgl. die dazu gemachten Ausführungen S. 32 - 41 dieser Arbeit.

## B. Die Gegenmeinung Hamanns

Ipsens Meinung steht die Auffassung von Hamann entgegen<sup>1)</sup>, dessen Ansicht sich nicht durchgesetzt hat. Hamann geht davon aus, daß Art. 20 Abs. 3 GG eine gesetzliche Legitimation für erwerbswirtschaftliches Handeln des Staates erfordere, die im Fall der Funkwerbung nicht gegeben sei. Die drei in Art. 20 Abs. 3 GG genannten Tätigkeitsformen des Staates dürften nicht um eine vierte, erwerbswirtschaftliche, erweitert werden, weil es an der rechtlichen Bindung fehle.

Hamann wird in m. E. zutreffender Weise von Schmeißer<sup>2)</sup> in dessen Dissertation widerlegt, der darauf abstellt, daß auch bei erwerbswirtschaftlicher Betätigung der Staat an die allgemeinen Gesetze gebunden bleibe, wenn er überschießende Kapazitäten erwerbswirtschaftlich nutzt. Wenn Schmeißer in seiner Dissertation gleichwohl zu dem Ergebnis kommt, der Werbefunk sei unzulässig, so beruht das zum einen auf rein wettbewerbsrechtlichen Bedenken, zum anderen auf der Annahme, der Rundfunk habe so konkrete öffentliche Aufgaben zu erfüllen, daß die Durchführung von Werbesendungen die Wahrnehmung dieser Aufgaben verhindere. Wie aber bereits dargestellt wurde<sup>3)</sup>, liegen diese Aufgaben im Bereich der sachlichen politischen Information und Meinungsbildung. Sie gehen nicht so weit, daß der Rundfunk nur noch Informations- und Bildungspflichten hätte, er ist nicht zuletzt auch ein Unterhaltungsmedium. Wenn sich die Funkwerbung in einem so bescheidenen Rahmen hält, daß sie reine Nebentätigkeit ist - was bisher der Fall ist -, bestehen nicht die Bedenken, der Rundfunk könne seine übrigen Aufgaben darüber vernachlässigen. Diese Gefahr bestände nur - was auch herausgestellt wurde<sup>4)</sup> - im Falle der unbegrenzten Kommerzialisierung.

## C. Zusammenfassung

Als Ergebnis ist daher festzuhalten, daß es auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gestattet ist, in beschränktem Umfang in Form des Werbefunks erwerbswirtschaftlich tätig zu sein. Für den Umfang der Tätigkeit gelten die bereits erörterten Grenzen<sup>5)</sup>.

Damit sind die wesentlichen Kriterien der verfassungsrechtlich zulässigen Privati-

---

1) Andreas Hamann, "Wirtschaftswerbung in Rundfunk und Fernsehen", NJW 1957, S. 1422 ff.

2) Hans-Konrad Schmeißer, "Die juristische Problematik des Werbefunks", Diss. 1960, S. 59 - 62.

3) vgl. S. 32 - 42 dieser Arbeit.

4) vgl. S. 67 - 76 dieser Arbeit.

5) S. 76 - 80 dieser Arbeit.

sierung und Kommerzialisierung dargestellt. Sie bestehen darin, daß zur Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes an innerer Ausgewogenheit und Sachlichkeit das Integrationsprinzip das allein zulässige ist und eine erwerbswirtschaftliche Nutzung nur in den Grenzen zulässig sein kann, die keine Gefährdung für die völlige Unabhängigkeit des Rundfunks sowie die Existenz und Funktionsfähigkeit der anderen Massenkommunikationsmittel bedeutet.

### § 13

#### DER ZEITUNGSVERLEGERVORSCHLAG

Untersucht man an diesen Kriterien den Vorschlag der Zeitungsverleger<sup>1)</sup>, so ist dazu folgendes festzustellen:

Der Zeitungsverlegervorschlag betrifft nur die Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen", sieht also nur die - allerdings vollständige und unbegrenzte Privatisierung und Kommerzialisierung einer einzigen Anstalt vor. Hiergegen sind geltend zu machen:

#### A. Verfassungsrechtliche Bedenken

Mißt man den Zeitungsverlegervorschlag an den in dieser Arbeit entwickelten Kriterien, so bestehen folgende verfassungsrechtlichen Bedenken:

Eine Verquickung von öffentlich-rechtlicher Anstalt und Aktiengesellschaft in der Weise, daß die Funktion der öffentlichen Anstalt im wesentlichen von der Kapitalgesellschaft ausgehöhlt wird, ist nicht das geeignete Modell des Rundfunkträgers, dessen Neuschöpfung das Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil postulierte, indem es auch zivilrechtliche Rundfunkträger für zulässig hielt.

Die den Zeitungsverlegern vorschwebende Form des Rundfunkträgers gewährleistet nicht die Sicherstellung des Integrationsprinzips. Selbst wenn man vermeiden kann, daß durch die Konzentration der Aktien im Eigentum einiger Großaktionäre die einzige Gruppe tonangebend wird, handelt es sich doch bei allen Aktionären um Zeitungsverleger. Ipsen weist darauf hin, daß die Zeitungsverleger im Fernsehrat des "Zweiten Deutschen Fernsehens" nur mit 2 von insgesamt 66 Vertretern vertreten sind. Der Aufsichtsrat dieser AG wäre kein neutrales und pluralistisches Gremium, weil die anderen Vertreter fehlen. Das eigentlich neutrale und pluralistische Kontrollorgan der Anstalt, nämlich der Fernsehrat (vgl. § 13 des Staatsvertrages), wird seines Einflusses weitgehend beraubt, weil alle die Programmplanung und -gestaltung betreffenden Beschlüsse durch die AG gefaßt werden, in deren Auf-

---

1) vgl. S. 2 bis 5 dieser Arbeit.

sichtsrat der Fernsehrat zwar noch vertreten, nicht aber weisungsbefugt ist. Das ist vielmehr eine Schiedsstelle, die gesellschaftsrechtlich konstruiert ist.

Das Integrationssystem ist demnach nicht mehr sicher gewährleistet. Das bedeutet, daß die im Vorschlag der Zeitungsverleger dargestellte Privatisierung in einer Form erfolgen soll, die nicht allein mit dem Staatsvertrag kollidiert, sondern auch gegen den Garantieinhalt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bezüglich der Garantie der Rundfunkfreiheit verstößt, die beinhaltet, daß Rundfunksendungen zur Zeit nicht auf das Integrationsprinzip verzichten können.

## B. Unvereinbarkeit mit der Rechtsgrundlage der Anstalt, dem Staatsvertrag

Der Vorschlag wäre außerdem, auch ohne verfassungsrechtliche Bedenken geltend zu machen, aus rechtlichen Gründen, die ihren Ursprung im Staatsvertrag über die Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" finden, undurchführbar. Ohne auf Einzelheiten eingehen zu wollen (in dieser Arbeit sollen nur verfassungsrechtliche Fragen eingehend erörtert werden), kann unter Bezugnahme auf Ipsen<sup>1)</sup> festgestellt werden, daß der Vorschlag nicht in Übereinstimmung mit der Rechtsform des "Zweiten Deutschen Fernsehens" zu bringen ist. Ohne eine Änderung des Staatsvertrages<sup>2)</sup>, durch den diese Anstalt in dieser Form geschaffen worden ist, kann der Zeitungsverlegervorschlag nicht verwirklicht werden. Gerade die Änderung des Staatsvertrages, die ja nur durch Übereinstimmung aller an ihm Beteiligten möglich wäre, will der Zeitungsverlegervorschlag vermeiden.

Wie Ipsen darlegt, ist schon die Idee der sogenannten "Lizenzpacht", d. h. die Abtretung der Programmhoheit, ohne Verlust der Programmträgerschaft unmöglich.

Der Staatsvertrag sieht aber gerade vor, daß Veranstalter von Sendungen auch faktisch die Anstalt bleibt, sie kann diese Eigenschaft nicht abtreten, auch § 22 Abs. II des Staatsvertrages kann so weit nicht ausgelegt werden. Die Programmkompetenzen und die Verantwortlichkeit für das Programm können nicht, wie im Zeitungsverlegervorschlag beabsichtigt, den durch den Staatsvertrag vorgesehenen Anstaltsorganen entzogen und auf solche der zivilrechtlich ausgestalteten

---

1) Hans Peter Ipsen, "Der Fernsehvorschlag der Zeitungsverleger; zur Frage seiner Vereinbarkeit mit dem Staatsvertrag über das "Zweite Deutsche Fernsehen", in DöV 1964, S. 793 - 797.

2) Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961, abgedr. z. B. in GV NW 1961, S. 269 ff.

Verleger-AG übertragen werden. Dadurch wird die Funktion der Anstalt ausgehöhlt. Ohne Änderung des Staatsvertrages ist der Zeitungsverlegervorschlag undurchführbar.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden: Der Zeitungsverlegervorschlag sieht eine Umorganisation der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" vor, die in Widerspruch steht

- 1) zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, weil er dem Inhalt der darin gegebenen Einrichtungsgarantie für den Rundfunk widerspricht,
- 2) zu dem Recht des Staatsvertrages, durch den die Anstalt gesetzlich geschaffen wurde.

## § 14

### ZUSAMMENFASSUNG

Abschließend soll versucht werden, das Ergebnis der Untersuchungen noch einmal in 11 Thesen zusammenzufassen:

1. Der Rundfunk als eines der Massenkommunikationsmittel unterliegt deren psychischen Wirkweisen. Alle Massenkommunikationsmittel weisen eine Wechselwirkung zwischen Kommunikator und Rezipienten auf. Wegen dieser Wechselwirkung kann der Rundfunk nicht als beherrschendes Machtmittel angesehen werden, dessen Ausübung allein dem Staat vorbehalten bleiben müßte.
2. Das Beispiel der Massenkommunikationsmittel im Dritten Reich läßt erkennen, daß der Untergang der Weimarer Republik nicht eine Folge der Beherrschung der Massenkommunikationsmittel durch die Machthaber des Regimes war, sondern umgekehrt die Beherrschung der Massenkommunikationsmittel eine Folge der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten.
3. Gleichwohl sind die Massenkommunikationsmittel für einen Staat wie die Bundesrepublik Deutschland von größter staatspolitischer Bedeutung. Die Demokratie setzt den politisch informierten und mit eigener Meinung versehenen Bürger voraus.
4. Dieser Bedeutung trägt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung, indem er Presse- und Rundfunkfreiheit zu Schutzobjekten erklärt.
5. Die Presse- und Rundfunkfreiheit kann nicht allein als subjektiv-öffentliches Recht verstanden werden, auch nicht als Reflexrecht eines subjektiv-öffentlichen Rechts. Vielmehr handelt es sich um eine Einrichtungsgarantie für die beiden wesentlichsten Massenkommunikationsmittel.

6. Inhalt dieser Einrichtungsgarantie ist der Bestand eines freien Rundfunks und einer freien Presse, die durch keinerlei Einfluß daran gehindert werden, objektive und sachliche Informationen und Meinungen zu verbreiten.
7. Zweck dieser Einrichtungsgarantie ist, daß dem Bürger die Möglichkeit erhalten bleibt, objektiv informiert und durch sachgerechte Kommentierung der Fakten in die Lage versetzt zu werden, seine politischen Entscheidungen auf Grund eigenen ausreichenden politischen Wissens fällen zu können.
8. Angesichts der wenigen zur Verfügung stehenden Frequenzen kommt zur Verwirklichung dieser Einrichtungsgarantie beim Rundfunk nur das Integrations-system in Betracht. Es sind also alle "in Betracht kommenden Kreise" der Bevölkerung bei der Gestaltung des Programms zu berücksichtigen.
9. Das Integrationssystem schließt ein privatrechtlich betriebenes Rundfunkunternehmen nicht aus. Es ist aber sicherzustellen, daß das Integrationssystem verwirklicht wird.
10. Eine unbegrenzte Kommerzialisierung von Privatrundfunkunternehmen oder auch öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verstößt gegen die Einrichtungsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, weil zum einen dadurch eine zu starke Abhängigkeit des Mediums vom Rezipienten einträte, zum anderen nicht mehr gewährleistet wäre, daß die Presse ihre staatspolitischen Aufgaben ungehindert wahrnehmen könnte. Eine begrenzte Kommerzialisierung, die diese Gefahren vermiede, wäre verfassungsrechtlich unbedenklich.
11. Der Vorschlag des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V. zur Übernahme des Zweiten Deutschen Fernsehens ist verfassungswidrig, weil weder das Integrationssystem gewährleistet wird noch die Kommerzialisierung begrenzt wird. Er verstößt außerdem gegen den Staatsvertrag, der Rechtsgrundlage dieser Anstalt ist.

## LEBENS LAUF

Ich wurde am 16. Oktober 1935 in Bochum geboren. Nach dem Besuch der Volksschule in Bochum und - während der Kriegsjahre 1942 - 1944 - Schwerte/Ruhr besuchte ich bis Februar 1956 die Goethe-Schule (Neusprachliches Jungengymnasium) in Bochum. Nach meiner Reifeprüfung studierte ich in Kiel und Münster Rechtswissenschaften und bestand am 11. Juni 1960 die 1. juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht in Hamm. In diesem Oberlandesgerichtsbezirk erfolgte auch meine Referendarausbildung. Während dieser besuchte ich für 1 Semester (1962) die Verwaltungshochschule in Speyer. Am 13. Juli 1964 bestand ich die 2. juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt in Düsseldorf. Nach einer halbjährigen Beschäftigung bei einem Wirtschaftsverband trat ich im Januar 1965 in die Dienste der Ruhr-Universität Bochum, wo ich zur Zeit als wissenschaftlicher Assistent (m. d. V. b.) am Lehrstuhl für Staats- und Völkerrecht bei Herrn Professor Dr. Otto Kimminich, M. A. tätig bin.







